

Tartu Ülikool

Sotsiaalteaduskond

Avaliku halduse osakond

Marko Lepik

TEATER KULTUURIPOLIITIKAS:

EESTI TEATRIPOLIITIKA ANALÜÜS LÄBI ERINEVATE EUROOPA

KULTUURIHALDUSMUDELITE VÕRDLUSE

Bakalaureusetöö avalikus halduses

Juhendaja: Dr. Tiina Randma

Tartu/Tallinn 2002

Lühiülevaade

Käesoleva töö eesmärk on läbi erinevate riikide ja Eesti kultuuripoliitika kõrvutamise hinnata selle kitsama alalõigu - teatripoliitika - olukorda ja arengut tänapäeva Eestis. Uurimuses vaadeldakse riikliku sekkumise viise ja põhjuseid ning sekkumise trende Lääne kultuuriruumi riikides. Eesti teatripoliitika detailsemaks selgitamiseks peatub uurimus ka Eesti teatrijuhtimise ülesehitusel. Siinse teatripoliitika mudeli hindamiseks ning riigi rolli lahtimõtestamiseks Eesti teatripoliitikas kasutatakse uurimuses lisaks võrdlemisele teiste riikide kultuuri- ja teatripoliitikatega riiklike toetus- ning juhtimisskeemide vaatlust ja analüüsi.

Töös näidatakse, et kuigi Eesti teatripoliitika on suures osas kujunenud *ad hoc* põhimõttel, ei vaja ta mudelina üldistades struktuurilist reformimist - Eesti teatripoliitika mudel vajab aga edasist teadlikku ja järjepidevat arendamist ning süsteemset elluviimist. Arvestades osade riiklike teatrite eneste poolt algatatud lähiajal toimuvaid sihtasutusteks muutmise reforme ning teatreid puudutavale halduspoliitikale eraldi osutatud avalikku tähelepanu (nt Riigikontroll ja meedia), on käesolev töö päevakohane ning püüab omakorda panustada teatripoliitika süsteemse analüüsi tekkesse Eestis.

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Teatripoliitika tähendus ja mõisted.....	9
2. Teatripoliitika Euroopa riikides.....	15
2.1 Skandinaaviamaad	17
2.2 Ülejäänud Lääne-Euroopa	21
2.2.1 Kunstide nõukogu mudel	22
2.2.2 Kultuuriministeeriumi mudel	25
2.3 Kesk- ja Ida-Euroopa	29
2.4 Üldistused	34
3. Eesti teatripoliitika.....	37
3.1 Ajalooline taust	37
3.2 Kaasaeg	39
3.2.1 Kultuurkapital	44
3.2.2 Teatrite juhtimine	45
4. Eesti võrdlus Euroopa riikidega.....	49
4.1 Hinnang Eesti teatripoliitikale	51
4.2 Sõlmküsimused ja valikud.....	55
4.3 Järeldused ja Eesti teatripoliitika võimalikud arengud ..	64
Kokkuvõte.....	68
Lisad	71
Kasutatud materjalid.....	74
Résumé.....	79

Sissejuhatus

Teater on oma tänapäevases läänelikus tähenduses erinevate riikide ja impeeriumite rahvaste elu lahutamatuks osaks olnud juba ligi paar tuhat aastat. Avalikud teatrid tegutsesid nii Vana-Kreekas kui Roomas, senini säilinud antiikse teatripaiga näiteks on Kreeka Dionysose teater. Teatrit kui meelelahutusvormi juhtis ja finantseeris toona riik, aegade ja ühiskondlike väärtuste muutudes teisesid aga ka teatri vormid ja rollid ning keskaparaadi poolt hallatavate teatrite kõrvale ilmusid ka erateatrid. Riiklikku toetust nautivate ja isemajandavate suhtarv on praeguseks riigiti väga erinev.

Põhiosa endise Nõukogude Liidu mõjuala riikide teatritest saavad ka liidu lagunemise järel ulatuslikku riigipoolset toetust (Open Society Institute 1997; Razlogov 2001; The Cambridge Guide to World Theatre 1998). Lääne-Euroopas tuntakse juba pikka aega ka era- ja kolmanda sektori põhiseid, nii tulunduslikke kui mittetulunduslikke teatriorganisatsioone (Tolila 2001; Peter Boyden Associates 2000; The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation 2000). Neid teatrivorme esineb ka Eestis, kus olulisemateks peetakse siiski riiklikke teatreid.

Uurimuse eesmärk

Käesoleva töö eesmärk on läbi erinevate riikide ja Eesti kultuuripoliitika kõrvutamise hinnata selle kitsama alalõigu - teatripoliitika - olukorda ja arengut tänapäeva Eestis.

Vaatluse alla tulevad riikliku sekkumise viisid ja põhjused

ning riikliku sekkumise trendid Lääne kultuuriruumi riikides. Eesti teatripoliitika detailsemalt selgitamiseks peatun veidi ka siinsel teatrijuhtimisel. Uurimuse laiem eesmärk on läbi riiklike toetus- ning juhtimisskeemide vaatluse ning analüüsi ja teiste riikide poliitikate kõrvutamise riigi rolli lahtimõtestamine Eesti teatripoliitikas ning Eesti teatripoliitika mudeli hindamine. Uurimuses näidatakse, et kuigi Eesti teatripoliitika on suures osas kujunenud *ad hoc* põhimõttel, ei vaja ta mudelina üldistades struktuurilist reformimist - Eesti teatripoliitika mudel vajab aga edasist teadlikku ja järjepidevat arendamist ning süsteemset elluviimist.

Uurimuse teostamise taust

Teema valik tuleneb kolmest olulisemast põhjusest:

Akadeemiline huvi - kultuuripoliitika kui halduspoliitika uurimine on maailmas arenev valdkond, mis üha enam tähelepanu ja erinevaid käsitlusi leiab. See kehtib ka selle alaliigi teatripoliitika kohta. Viimase tõestuseks on järjest rohkemates Lääne ülikoolides õpetatavad erialad nagu *Arts Management* ja *Theatre Administration/Management* või ained nagu *Cultural Economics* või *Cultural Industry*. Eestis on antud valdkonnad aga suhteliselt akadeemilise tähelepanuta. Käesolev töö püüab lisaks paarile teisele Eestis avaldatud akadeemilisele uurimusele anda panuse antud valdkonna uurimise tutvustamisse ja arendamisse.

Poliitiline huvi - Eesti Vabariigi Riigikontroll viis 2001. aasta jooksul läbi Eesti esimese teatripoliitika planeerimise ja eelarvestamise auditi, milles koondatud info ja järeldused ka käesolevas töös kajastamist leiavad. Teema on riiklikult aktuaalne arvestades ka, et mitmed Eesti teatrid kavandavad taotleda oma juriidilise vormi muutmist riigiasutusest sihtasutuseks, lootes nii leida lahendusi probleemidele teatrite haldamisel ja majandamisel.

Isiklik huvi - Uurimise kestel kohtusin mitmete teatrijuhtidega, kes väitsid, et kultuuri administreerimist on raske edukalt lõpuni mõista ja teostada ilma administreerija oskuseta „kunstniku maailmast“ ja väärtustest aru saada. Olen tänu isiklikule taustale nii teatrivaldkonna kunstilist kui ka administreerivat poolt aastaid jälgida saanud ning sellest ka isiklik huvi kultuuripoliitika, täpsemalt avaliku halduse ja teatriorganisatsiooni ühtsena käsitlemise vastu.

Tänu akadeemilise ja riikliku huvi kasvule antud valdkonna suhtes osutus mõttekaks rakendada selles raamistikus ka isiklikku huvi, et näiliselt täiesti eraldiseisvad teemad - kultuur/kunst ja poliitika - teatud üldistavaks tervikuks ühendada püüda, et analüüsitud materjali abil ka edasiste uurimuste teket julgustada.

Eeltoodule lisaks on oluline välja tuua, et kultuuripoliitikat süsteemselt käsitlevat akadeemilist kirjandust Eestist leida on keerukas ning see puudutab ka teatripoliitika uurimiseks tarvilikke materjale. Erinevates

andmekogudes (pean silmas nii avalikke kui ka teatrit kunstiliigina uurivate akadeemiliste organisatsioonide poolkinniseid raamatukogusid ning ka kogusid praktikute eravalduses) vastavasisulist eestikeelset kirjandust praktiliselt ei leidu ning ka maailmas leiduvad vähesed võõrkeelsed materjalid ei ole eestlastele teada. Sellest tulenevalt on ka materjali koondamine antud uurimuse jaoks olnud keerukam kui juba tuntud valdkondade puhul seda olnuks, ja on tuginenud arvukatele kohtumistele ning ka kirjavahetusele vastava valdkonna spetsialistide ja harrastajatega. Lisaks on teema lahkamisel suures osas olnud aluseks kultuuripoliitikaid tervikuna käsitlevad kirjeldavad ja osaliselt analüüsivad materjalid, kust kohati teatripoliitikat puudutavaid aspekte eraldi välja tuua saab. Kultuuripoliitikat analüüsivaid materjale leida on võimalik, kuid eeldusel, et need riikides üldse koondatud või tõlgitud on (Alperyte 1999). Materjalide kaootilist kättesaadavust peaks tõestama ka tõsiasi, et ka Euroopa kultuuripoliitikate 2001. aasta kompendiumis leidub mitmete analüüsi tüüpliigenduste all kirje „*Information currently not available*“. Kultuuripoliitikate süsteemset koondamist on aga Euroopa Nõukogus alustatud üle kümne aasta tagasi.

Uurimuse struktuur

Esimeses peatükis käsitleten kultuuripoliitika, mille osaks teatripoliitika on, lähtealuseid ja tähendust ning selgitan termineid, mis töös kasutusele tulevad. Teises peatükis vaatlen

teatripoliitika olukorda ja rolli Euroopa riikides, kuhu arvan ka endise sotsialismibloki maad. Nende Euroopa riikide analüüsi tulemusena on tutvustatud kõiki läänelikus maailmas tuntud teatripoliitika mudelid. (Uurimust puhtalt geograafilise ülevaate andmise aspektist lähtuvalt struktureerides võiks eraldi käsitleda ka Ameerika mandri riike ja näiteks Austraaliat, kuid antud töö mahu juures ei ole see otstarbekas, kuna Euroopa riikide käsitlemine võimaldab eristada käesoleva analüüsi seiskohalt olulisi mudelid). Kolmandas peatükis keskendun detailsemalt Eesti teatripoliitikale ning ka siinsete teatrite juhtimise tavapärasele ülesehitusele niivõrd kui see teatripoliitikaga üldisemalt seotud on. Analüüsi aluseks kasutan seadusandlust, kirjandust, normdokumente, organisatsioonide dokumentatsiooni ning vähesel määral ka märkmeid intervjuudest teatrijuhtidega. Neljandas peatükis keskendun seni vaadeldud materjali põhjal Eesti ja teiste riikide teatripoliitika mudelite võrdlusele. Vaatlen ka Eesti teatripoliitika ja -juhtimise võimalikke muutusi lähiajal (töö kaitsmise hetkeks võivad osad neist muutustest, nagu näiteks osade riigiteatrite muutmise sihtasutusteks, juba ellu viidud olla).

1. Teatripoliitika tähendus ja mõisted

Käesolevas peatükis vaatlen teatripoliitika olemust ja selle aluseid ning täpsustan ka mitmetimõistetavaid termineid. Kuna teatripoliitika on osa kultuuripoliitikast, siis pöoran esmalt suuremat tähelepanu kultuuripoliitikale kui katusdistsipliinile üldisemalt.

Kultuuripoliitikana käsitlen antud töö mõistes riigi halduspoliitikat, mis on suunatud selles riigis kultuurina defineeritud või üldiselt administratiivse tegevuse objektina mõistetud valdkondade arendamisele ja/või säilitamisele ning mis püüab seda saavutada riiklikule tasandile omaste mõjutusviisidega. Sellise käsitluse sobivust kinnitavad ka Volkerling (1994), Girard (1983), Cunningham (1992). Cummingsi ja Katzi (1989) tüpoloogias on välja toodud liigitus valitsuse võimalikele rollidele ja mõjutusviisidele kultuuripoliitikas:

„Valitsus saab olla järgmistes rollides:

1. juhtija-toetaja [*a patron*], läbi otsese finantseerimise;
2. turu mõjutaja [*market manipulator*], jagades üksiktoetusi;
3. reguleerija, suunates tegevusi; ning
4. impressaario või mänedžer, korraldades üritusi.”

(Cummings ja Katz 1989, viidatud Bakke 2001).

Mõjutusvahenditena pean seega silmas näiteks riikliku toetuse tagamist, grantide jagamist, seadusandluse abil protsesside suunamist või garantiide pakkumist ning kultuurisündmuste süsteemis ise osalemist kui meetodeid, mis

aitavad riigi kõrgeimal ja üldisemal tasandil määrata riigi ja rahva kui terviku tegevuslikke suundumusi.

Paslik on peatuda ka aspektil, et kultuur ja poliitika on terminite ning ka nähtustena leidnud sageli käsitlemist kui teineteist välistavad, kui eraldiseisvad. Stavropoulos (1996) käsitles kultuuri ja poliitika vastandamise probleeme nii kultuurile antud definitsioonide kui ka poliitikale omistatud seletuste vaatevinklist. „Nagu kõigi dihhotoomiate puhul leitakse ka „kultuuri“ ja „poliitika“ puhul järjest enam, et nendevaheline kaksikjaotus ei ole põhjendatud. Osalt (ent mitte ainult) tänu post-strukturalistlikule analüüsile vaatlevad vähesed praegu „kultuuri“ kui diskreetset, esteetilist maailma, mis on õhukindlalt suletud võimu toimetehhanismidele“ (Stavropoulos, 33). Läbi erinevate autorite käsitleste analüüsi jõuab ta järeldusele, et senised arusaamad tuleb nende valdkondade piirjoonte hägususe mõistmise valguses ümber hinnata.

Sisuliselt on selline seisukohtade ja ka valdkondade ümberhindamine nii akadeemilisel kui ka riiklikul tasandil juba ka toimunud või arenevate riikide näol, kuhu arvan ka Eesti, veel toimumas. Kui seni oli kontseptuaalse ühenduse loomine mõistegruppide „kunst, teater, mälestusmärgid, kultuur“ ning „poliitika, planeerimine, rahastamine“ vahele harvaesinev tegevus, siis eriti 20. sajandi viimasest veerandist on iga

aastakümnega selliste teemade nagu kunstihaldus¹, kultuuripoliitika² või kultuuritööstus³ käsitlemist ning analüüsimist järjest põhjendatumaks ning perspektiivikamaks tegevuseks pidama hakatud.

Bakke (2001) kirjeldab, kuidas lisaks Skandinaaviamaadele muutusid seitsmekümnendail kultuur ja kunstid poliitiliste kavade osaks ka teistes Euroopa maades, USA-s, Kanadas ning mitmetes Aasia, Aafrika ning Ladina-Ameerika riikides. „See tõsiasi ei kajastunud ainult poliitika³ kavandavates dokumentides, vaid ka riiklike kunsti- ja kultuurinõukogude, riiklike kunstile suunatud fondide ning läbi valitsuse, professionaalsete artistide ning kultuuriühenduste vahelisi suhteid täpsustavate regulatsioonide loomises. (Cummings & Katz 1987)“ (Bakke, 2)⁴.

Tänapäeval defineerivad erinevad riigid kultuuri mõistet kultuuripoliitika² raamistavates dokumentides erinevalt ning tihti ei toodagi definitsiooni eraldi, lisaks sisalduvate valdkondade loetlemisele, selgelt välja. Toetudes Euroopa Nõukogu ja ERICarts (European Research Institute for

¹ *Arts management*

² *Cultural policy*

³ *Cultural industry*

⁴ Viimaste hulgas paistis muuhulgas varasema kultuuripoliitika formuleeriva eesrindlasena silma Rootsi. Teda kui üht esimest kultuuripoliitika selget formuleerijat toovad välja ka uurijad (nt Söderberg ja Vahlquist) Euroopa kultuuripoliitikate kompendiumis

Comparative Cultural Policy and the Arts) koostatud Euroopa kultuuripoliitikate koondanalüüsile, on põhilisimad, tavalisimad ning sagedamini esinevad alajaotused kultuuripoliitikate sisu kirjeldamiseks muusika, teater, tants⁵, kirjandus, kino, fotograafia, monumendid ja vaatamisväärsused, muuseumid, kujutav kunst⁶, kultuuriharidus, ühiskondlik tegevus. Siia juurde lisanduvad sõltuvalt riigist ning selle ajaloolisest ning arengulisest taustast kategooriad nagu arhitektuur või ka meedia. Esitatud loend ei ole üksikasjadeni ammendav ega arvesta ka erinevates riikides ühtsena käsitletavate valdkondade omavaheliste lahtikirjutuste puudumist. See täidab aga kultuuripoliitikate sisust tuleneva definitsiooni rolli ehk annab ülevaate, milliseid valdkondi poliitika kontekstis kultuurina mõistetakse. Kultuuripoliitika objektina defineeritakse kultuuri seega institutsionaalsena ja see tähendab üldjuhul kultuuriorganisatsiooni kui tervikut koos selle osistega. Kultuur osutatud kitsas funktsionaalses tähenduses on riigistruktuuride tähelepanu all, et teadliku tegevuse kaudu toetada kultuuri selle mõiste teises, laiemas, ühiskondlikku ja arengut tähistavas tähenduses. Võib väita, et enamikus Euroopa riikides on teatrile osatähtsus

⁵ Rahaliste näitajate kirjendamisel koondatakse muusikat, teatrit ning tantsu ka koondnimetuse *performing arts* alla

⁶ *Visual arts* - sellesse kategooriasse liigendatakse näiteks fotograafiat, filmi, skulptuuri, maali- ja tekstiilikunsti, keraamikat, arhitektuuri

kultuuripoliitikas suhteliselt suur, kuna tihti on just teatritele tehtavad kulutused kultuurieelarvete suurim kuluartikkel.

Täiendavalt mõiste kultuur laialdaste kasutusvõimaluste piiritlemisele antud töö tarbeks on erinevate süsteemide mõistmiseks vajalik lühidalt selgitada ka teatri erinevaid käsitlusi ning haldamisviise.

Teatripoliitikat analüüsida võimaldavate materjalide läbitöötamisel on selgesti jälgitav kitsaskoht, kus teater organisatsioonina, objektina, tähendab erinevate maade uurijatele ja praktikutele olenevalt kontekstist erinevat. Teatri erinevaid tähendusi, mis kajastuvad ka teatrialastes materjalides, koondab eesti keeles väga informatiivselt Eesti Entsüklopeedia, täites mõiste "teater" kolme erineva sisuga, milleks on a) näitekunst, b) kultuuriinstitutsioon ja c) teatrihoone⁷. Teater võib seega ühelt poolt tähendada teatrihoonet koos juhtkonna, maja teenindava, lavastust ettevalmistava, etendust teenindava ning loomingulise personaliga (nt Eestis ja Sloveenias (The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation 2000) tavalisim viis teatrit mõista). Teisalt võib „teater“ aga tähendada ka vaid spetsiaalset hoonet, mida erinevad teatriprojektid, mis sageli on vaid ühekordse kooslusega, etenduste andmiseks kasutada saavad (üks levinud arusaamadest näiteks Suurbritannias).

⁷ „Teater (< kr *theatron* 'vaatemängukoht)' (EE, 9, 320)

Kolmandaks ongi riiklike toetuste jagamise põhimõtete mõistmiseks otstarbekas välja tuua ka olukord, kus teatrina käsitletakse konkreetset projekti või mööda riigi erinevaid paiku ja hooneid ringlevat toetust saavat truppi⁸ (nt Norra ja Ungari, aga ka alternatiivne arusaam Suurbritannias tuntud teatrile kui hoonele)⁹. Mõiste „teater“ ei tohiks sarnaselt mõiste „kultuur“ mitmepalgelisusele käesolevas töös siiski täpsustavate terminitega koos kasutamisel probleeme tekitada.

Maailmas on leidub erinevusi ka kultuurivaldkonda kureeriva ministeeriumi nimetuse osas. Praeguses Eestis tunneme kaht eraldi mõistet Kultuuriministeerium ja Haridusministeerium¹⁰. Kultuurivaldkonda kureerivaks institutsiooniks võib Kultuuriministeeriumi asemel olla aga just Haridusministeerium (nt Soome) või ka Hariduse, kultuuri ja teaduseministeerium (Holland, Austria), Hariduse ja spordi ministeerium (Liechtenstein), Kultuuri- ja kommunikatsiooniministeerium (Prantsusmaa).

⁸ *Touring company (The Oxford Companion to the Theatre, 1995)*

⁹ Mõistete täpsustamata jätmise korral võib olla raske mõista uurijate lausekonstruktsioone, kus mõistet „teater“ üheaegselt mitmes tähenduses või ebamääraselt kasutatakse

¹⁰ Nagu hiljem Eesti teatripoliitika peatükis lühidalt selgitan, on Eestis need kaks ministeeriumit 1990. aastate keskel ka liidetud olnud

2. Teatripoliitika Euroopa riikides.

Järgnevas peatükis keskendun eri maade teatripoliitikaid vaadeldes andmete kättesaadavusest tulenevalt peamiselt just kultuuripoliitikate üldraamistike ja mudelite võrdlusele, mille kohati eraldi väljatoodav alapunkt teatripoliitika on. Üldised riiklikud väärtused ja teatrivaldkonna kaalukus konkreetsetes riigis ning teatri kui kultuuri kandja rahastamise ja planeerimise suunad aga joonistuvad enamasti välja juba kultuurisektori terviknäitajaid ning viimaste üldisi trende analüüsides. Arvestades, et analüüsi eesmärk on hinnata Eesti teatripoliitika korraldust ning mudelit teiste riikide foonil, on selline meetoodika andmete kättesaadavuse korral ka paindlikult suurematesse detailidesse laskumist lubavana sobilik.

Teatripoliitikaid Euroopa eri riikide kultuuripoliitikatest ekstraheerides jaotan maad jälgitavuse hõlbustamiseks ning võimalusel üldistamiseks gruppidesse, milleks on osalt ka ajaloolisest või geograafilisest loogikast tulenevalt Skandinaavia, Lääne-Euroopa ning Kesk- ja Ida-Euroopa (sellesse gruppi kuuluva Eesti toon uurimuse huvides välja eraldi peatükina). Arvestades käesoleva töö lõpporienteeritust Eesti teatripoliitika arengute kirjeldamisele ja analüüsile ning töö mahtu, ei ole riikide vaatlusel laskutud liiga üksikasjalikesse detailidesse. Samas teiste riikide kultuurihalduse mehhanismide kõrvutamise

võimaldab luua tausta Eesti teatripoliitika hindamiseks, mistõttu teatud mahu on see metoodiliselt siiski vajalik.

Uurimuse seisukohalt oluline erinevus on riiklik suhtumine teatrisse. Seni Eestis ühena vähestest teatrite riiklikku korraldust uurida püüdnud Kalju tõi selle näitlikustamiseks oma 1998. aasta uurimuses välja järgmise jaotuse: „Riikide teatripoliitika ja sellega põhjuslikus seoses oleva teatriskäimise sageduse järgi võib maad jaotada kahte gruppi: need, kus oluline osa teatritest on kas munitsipaal- või riigivõimude kaudu riigi omanduses ja mis saavad vastavalt seadusandlusele riigistruktuuride kaudu stabiilset rahalist toetust; ning riigid, kus rahade jaotamisel eelistatakse projekte ning riigi omanduses olevaid teatreid on vähe” (Kalju, 83). Nimetatud kahese jaotuse puhul on Kalju pidanud ühtse grupina silmas nii keskvõimu kui ka kohalikku võimu ning vastandanud seda turujõududega. See jaotus võimaldab vaadelda vaid tõi, et teatrimaastikul eristatakse põhimõtteliselt püsifinantseeringuga ning ühekordsete nõ projektipõhiste otsustega toetatavaid teatreid. See ei võimalda aga otseselt hinnata süsteemide tsentraliseeritust, kuna nagu vaatluse alla tuleb, võivad nii püsifinantseering kui ka projektitoetus pärineda riiklikust allikast (seda lisaks võimalikele toetustele näiteks kolmandast sektori allikatest või erasektori sponsorlusest).

Riikide vaatluse peamise alusena kasutan käesolevas uurimuses seetõttu jaotust, mis tugineb Mangseti (1995) poolt

viidatud Chartrandi (1989) ning teiste kaasaegsete käsitlusele¹¹, mille kohaselt Euroopa riigid jaotuvad kahe mudeli vahel:

- a) „Kultuuriministeeriumi mudel“ (suund tsentraliseeritusel); ja
- b) „Kunstide nõukogu mudel“ (suund teatripoliitika elluviimise delegeeritusel riiklikult ellu kutsutud, kuid keskvõimuvälisele organile).

See käsitlus aitab teatrite organisatsiooni makrotasandil täpsemalt selgitada.

2.1 Skandinaaviamaad

Skandinaaviamaade all pean silmas Rootsit, Norrat, Taanit, Soomet ja ka Islandit. Neist esimest nelja käsitleb ka *Journal of Arts Management, Law & Society* 2001 aasta kevade väljaandes ühise regioonina. Kuigi Bakke (2001) rõhutab nende riikide rahvuslikke ja ajaloolisi eripärasid, käsitleb ta nagu ka Eesti Riigikontroll (2001), Kalju (1998), Södeberg ja Vahlquist (2001) ning Mitchell (2001) neid kultuuripoliitika mõttes sarnaste süsteemidena. „Väljastpoolt vaadates nähakse Põhjamaid kui kultuuriliselt, poliitiliselt ning majanduslikult üsna

¹¹ Mitmed uurijad nagu näiteks Bakke, Copic, Duelund, Kangas, Larsson ja Svenson kasutavad sama kultuuripoliitika põhimõtet käsitledes sageli üldisemat terminit „käepikenduse põhimõte“ (*arm's-length principle*), millega aga viitavad samuti finantseerimise planeerimise otsuste väljadelegerimisele valitsusvälisele eksperte kaasavale organile

homogeenset piirkonda. Väljaspool Euroopat võidakse Skandinaaviat pidada isegi üheks maaks. Kuigi viimane ei ole tõsi, on homogeensuseväide osalt tõene" (Bakke, 1).

Põhjamaadele on omane suur „teatrilembus“¹² (Kalju, 83) ning loova ja areneva teatrikuultuuri säilitamine, mis peab seisma vastu turusurve all toimuvale protsessile, kus osa teatrid on sunnitud klassikale ja kriitikute poolt hinnatud teostele selga keerama ning tootma peamiselt kergemini kasumit garanteerivaid kommertsetendusi (Ratzenboeck 2001; Varbanova 1999). Enamik Skandinaaviamaid asus kultuuripoliitikat formuleerima Teise Maailmasõja järgsel perioodil ning nende maade lähenemist kultuuripoliitikale iseloomustab Briggs (1967): „Tegelikult on kultuuripoliitika formuleeritud üldise heaoluriigi filosoofia raames, mis sisaldab ka poliitilise võimu tahtlikku kasutamist turujõudude võimalike negatiivsete tagajärgede vähendamiseks“ (Briggs 1967, viidatud Duelund).

Skandinaaviamaade suhteliselt sarnast kultuuri- ja teatripoliitikat on hea jälgida Soome näitel, kuna viimane sarnaneb praeguseks teiste sama grupi riikidega, kuid samas võimaldab teatud samastamist ka Eestile – seda eriti arvestades, et siinse teatrimaastiku kujundamisel on osalt olnud eeskujuks just Soome (Priks 2002). Soome teatripoliitika ja kultuurisuundumuste areng muutus teiste Põhjamaadega

¹² Eriti Islandile, mille näitajad on Kalju (1998) kohaselt võrreldavad ka Eesti suhteliselt kõrge küllastatavuse näitajatega

sarnaseks Nõukogude Liidu lagunemise järel, mil Soome suunas kogu oma kaubanduse Euroopale ja eriti Euroopa Liidule (Bakke, 2). Seetõttu kujunes Soome kultuuripoliitika mudel skandinaavialikuks mõningase hilinemisega. „Finantsilised alused nii kunsti kui ka kultuuriteenuste võrgustiku ning institutsioonide toetamiseks kinnitati seaduslikult 1960. aastatel, mil Soome asus samm-sammult Põhjamaist sotsiaalse heaolu poliitikat järgima. See Soome kultuurielu riigistamise¹³ protsess kestis kuni 1990. aastate alguseni” (Mitchell, 2).

Sealt edasi liikus Soome tänu 1991–93 aasta majanduslangusele suunas, kus riik nihkus otsesest sekkumisest kultuurisfääri vaikselt eemale ja kultuuriga tegelevatel organisatsioonidel tekkis „vajadus võtta suurem vastutus oma tegevuse eest” (*Ibid.*, 3). Tänu sellele on ka Soome, kuigi teistest veidi enam Eestile sarnase ajaloolise taustaga, liikunud edasi Skandinaavia skeemi mööda, mis vastavalt Duelundile (2001) ning Helavuorile ja Niemile (2001) kätkeb endas selget liikumist detsentraliseerituse ja lahtiriigistatuse¹⁴ suunas. Teatri kultuuripoliitilise rollina nähti Helavuori ja Niemi kohaselt „nii rahva moraalset harimist kui ka riigi kultuurilise küpsuse saavutamise demonstreerimist” (Helavuori ja Niemi, 41).

¹³ *Etatisation*

¹⁴ *Desetatisation*

Kättesaadavate andmete põhjal on välja toodavad järgmised teatripoliitikat iseloomustavad näitajad Skandinaavias: aastal 2000 suunas Rootsi riigieelarvest teatri- ja tantsusektorisse 97,3 miljardit eurot, mis moodustas 14% kultuurivaldkondadele suunatud summadest¹⁵. Soome suunas teatrile ligikaudu 18% kultuurile mõeldud summadest. Taani suunas 1999. aastal teatrile vastavalt 8% ja Norra 2000. aastal 20,9% kultuurile suunatud rahast riigis. Kõigis neist riikidest on teatrile tehtavad kulutused kultuurieelarves suurusastmelt 2. (Soome ja Norra) või 3. kohal (Rootsi ja Taani), mis viitab detsentraliseerimisprotsesside üldisest toimimisest hoolimata vaatlusaluse valdkonna suhtelisele tähtsusele ja erilisele staatusele võrreldes teiste kultuurivaldkondadega.

Mangseti (1995) kohaselt asub Norra sarnaselt Soome ja Rootsiga „Kultuuriministeeriumi mudeli“ (à la Prantsusmaa) ja „Kunstide nõukogu mudeli“ (à la Suurbritannia) vahepeal. Lisades sellele Euroopa kultuuripoliitikate kompendiumis (2001) läbiva toonina esile toodud tendentsi detsentraliseerituse tähtsuse suurenemisele Euroopas, võib kokkuvõtteks öelda, et Skandinaaviamaades, kus kultuuri- ja teatripoliitika tasemel on teadvustatud teatri ühiskondlikku olulisust¹⁶, ollakse kaasaegsete post-strukturalistlike riiklike arengute kohaselt

¹⁵ Allikas: Euroopa kultuuripoliitikate kompendium (2001)

¹⁶ Vastavalt Kaljule (1998), kes keskendus rohkem teatriharjumuse ning publikunäitajate analüüsile, on kõigis neist maadest ka piisavalt pikk ning kõrge külastatavusega teatritraditsioon

liigutud võimalikult detsentraliseerituma süsteemi suunas. Skandinaaviamaades teostatakse seda kultuuri haldamisel läbi teatud reservatsioonidega „Kunstide nõukogu mudeli“ kasutamise. Poliitika planeerimine ja strateegiliste otsuste langetamine on neis maades rangelt keskvõimu ülesanne, kuid konkreetsete projektide ja artistide finantseerimisotsuste langetamine spetsiaalselt kultuurile laekuvatest rahade (loteriidest ja erimaksudest saadavad summad) osas on delegeeritud keskvõimuvälisele Kunstide Nõukogule, kuhu kuuluvad kultuurivaldkondade eksperdid (Bakke 2001; Duelund 2001; Kangas 2001; Larsson ja Svenson 2001). Mangseti analüüsist tulenev hinnang kahe mudeli vahepeale jäämise kohta osutab sellele, et Skandinaaviamaad ei ole täielikult tsentraliseeritud teatripoliitikaga maad, vaid püüavad seda pehendada teatud osas ülesannete valitsusest väljadelegerimisega. Omandivormi poolest on Skandinaaviamaades teatripoliitika teostamisel tooni andvateks riiklikud või regionaalsed teatrid (*public theatres*).

2.2 Ülejäänud Lääne-Euroopa

Kui Skandinaavia oma kultuuripoliitikatega joonistus välja eraldiseisva ja suhteliselt ühtse piirkonnana, siis ülejäänud Euroopa seda tervikuna ei ole. Kuigi ka Lääne-Euroopa riikides on kultuuriküsimused mingil moel keskaparaadi alluvusse seatud, siis alati ei tähenda see, et riik tegelikult kultuuri ning sellest tulenevalt ka teatri arendamist turuvälistes tingimustes, nagu see Skandinaavias toimub, omaette väärtuseks peaks. Samas on ka Euroopa riikide hulgas maid, kus riik

kultuurisfääri tugevasti sekkub nagu näiteks Portugal (Lourdes Lima dos Santos 2001), Liechtenstein (Buechel 2001) või Saksamaa (Zimmer ja Toepler 1996). Lääne-Euroopa riikide hulgas on välja toodav teatripoliitika iseloomustamine kahe tutvustatud üldistava mudeli alusel: a) Riigid, kus kasutatakse peamiselt „Kunstide nõukogu mudelit“, b) riigid, mis kasutavad peamiselt „Kultuuriministeeriumi mudelit“.

2.2.1 Kunstide nõukogu mudel

Esimese mudeli üheks paremini jälgitavaks näiteks on Suurbritannia, kus riiklike rahade jaotamine teatriorganisatsioonidele on delegeeritud riigi poolt ellu kutsutud Kunstide Nõukogule¹⁷ ning selle kümnele regionaalsele büroole¹⁸ (Peter Boyden Associates, 4). Lisaks alustati 1993. aastal Suurbritannias Rahvusloterii projektiga, mille kaudu asuti suunama kunstide toetamise rahasid loteriituludest.

Esimese mudeli näitena välja toodud Suurbritannias on alates renessansiajast saadik teater olnud vahelduvalt nii erakätes kui ka riiklikus omandis. Vastavalt entsüklopeediale *The Oxford Companion to the Theatre* (2000) tipnes Inglise kõrglassi hulgas moes olevate teatrietenduste nõutus 18. saj. teises pooles mitmete erateatrite ehitamisega. Praeguseks on Suurbritannias lisaks teatrimajadele, mida külastavad erinevad

¹⁷ *Arts council*

¹⁸ *Regional arts board*. Boydeni raport ei arvesta Šoti ja Walesi büroosid, mis annavad koguarvuks 12

püsivad või spetsiaalse lavastuse jaoks koondatud näitetrupid veel kolm riiklikku teatrit¹⁹ ning kümneid regionaalteatreid.

Teatrite üks olulisi rahastajaid on Suurbritannia Kunstide Nõukogu (ACGB)²⁰, mis on peamisi kanaleid riiklike rahade jaotamiseks Briti teatrile ning teistele kunstidele toetuste näol, kes looduna aastal 1946 Muusika ja Kunstide Nõukogu järeltulijana saab oma raha otse riigikassast ning vastutab tegevuse eest otse parlamendi ees. „[Nõukogu] eesmärgid olid filantroopilised – parandada kunsti (algselt „kaunite“ kunstide) taset ning tõsta selle hinnatust üle kogu maa.” (Banham, 40). Nõukogu vahetas aga korduvalt alluvust, kuna selle rollis riigisüsteemis ei oldud ühte meelt. Praeguseks, pärast 1992. aastal loodud Rahvusliku Pärandi Ministeeriumi²¹ loomist ning paljude seni erinevate ministeeriumite vahel killustatud kunstide selle alla toomist, on ka ACGB allutatud selle ministeeriumile. Banhami (1995) väitel oli näiteks 1980. aastate Thatcheri valitsus selliste pool-autonoomsete valitsusväliste organisatsioonide vastu, kuid „süsteem oli liialt hästi juurdunud, et seda kergesti muuta. Palju vanu kommertsteatreid oli kadunud ning asendatud ebaefektiivsete rahvakunsti keskustega²², mis ilma toetusteta elus püsida suutnud ei oleks. [---] 1980. aastate vastuolu oli selles, et

¹⁹ *Royal Shakespeare Company; National Theatre; Royal Opera House*

²⁰ *Arts Council of Great Britain*

²¹ *Ministry of National Heritage*

²² *Civic Arts Centers*

riiklikud toetused rohkem kui kahekordistusid valitsusega, kes ei uskunud toetustesse, kuid pidi kunstile kompenseerima tolle turusüsteemi nõrkused" (*Ibid.*, 42-43). Kaasajal seisab Suurbritannia aga kirjeldatud protsessist tuleneva uue probleemi ees. Selle programmiga nõrgestati kommertsteatrite positsioone. Samas olid riikliku toetuse mehhanismid mittekasumlikele teatriettevõtmetele Kunstide Nõukogu poolt oma 12 regionaalse allüksusega üle Suurbritannia sisse töötatud ning viimatimainitud organisatsioonidel tekkis toetustest sõltuvus. Kui 1990. aastate keskel leidis aset riiklike toetussummade mõningane vähenemine, siis tuli kunsti rahastamiseks uusi lahendusi otsida. Rahvusloterii projekt osutus algselt selleks väga edukaks. (*Ibid.*).

Loteriil on aga oht muutuda keskvõimule ettekäändeks kunstide toetusesse suunatud summade täiendavaks vähendamiseks, mis aga ei aitaks lahendada tekkinud probleeme (Frankland ja Morris 1995). Praegusel hetkel jätkub Suurbritannias rahvuslike, regionaalsete ning ka oluliste mitteriiklike projektteatrite toetamine ACGB kaudu.

„Kunstide nõukogu mudeli“ üht rakendust kasutab ka Hispaania. Selleks on Rahvusliku lavakunsti ja muusika instituut (NIPAM)²³, mis on loodud keskvalitsuse poliitika elluviimiseks ehk riiklike teatrite toetamiseks (*The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation*, 790).

²³ National Institute for Performing Arts and Music

2.2.2 Kultuuriministeeriumi mudel

Teise mudeli heaks näiteks on Prantsusmaa, kus nii kultuuripoliitika suundumusi puudutavaid otsuseid kui ka reaalsed rahastamist otsustab põhiliselt Kultuuriministeerium. Kahe Euroopa juhtiva suurriigina pakuvad Suurbritannia ja Prantsusmaa suurepärasest võrdlusmomenti.

Nagu Euroopa Nõukogu kultuuripoliitilistele põhimõtetele kohane, räägitakse enamikus Nõukogu liikmesriikidest detsentraliseerimisest kui kas toimunud või veel toimuvast, aga edukalt toimivast protsessist. Suurbritannia näitel tähendas see teatripoliitika väljajadelegerimist kesk võimu alt ning läbi mitteriikliku üksuse ja selle regionaalsete allüksuste otsustustasandi viimist sündmuspaigale võimalikult lähemale. Prantsusmaa puhul on detsentraliseerimine tähendanud osalt muud. See 20. sajandil võetud suund tähendas kõigepealt teatri kui kunstiliigi keskusest, Pariisist, väljapoole viimist ehk siis esmalt tsentraalsete vahendite abil teatri arengu soodustamist keskusest eemal (*The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation*, 282). Sama, pisut erinevat lähenemist kesk võimu suure rolli vähenemisele kinnitab ka Tolila (2001) kirjeldades Prantsuse dekontsentreerimise²⁴ põhimõtet, mis detsentraliseerimise asemel aset leidis:

„Esimese kultuuri eest vastutava ministeeriumi juhina rajas André Malraux tee, mille valisid ka väikeste eranditega

²⁴ Pr. k. ja ingl. k. *Déconcentration*

kõik tema järeltulijad: pärandi säilitamine, kunstiloomingu kaasaegsus, [kunsti] lai levik ja koolitus, administratsiooni *déconcentration*²⁵, kultuuritööstuse turgude reguleerimine.” (Tolila, 2).

Prantslasliku detsentraliseerimise vaimus tekkisid kõigepealt eri paigus neli²⁶ üksust esialgse nimetusega Draamakeskused (hiljem Riiklikud Draamakeskused)²⁷. Lisaks tekkis 1959. aastal loodud Kultuuriministeeriumi initsiatiivil „Draamakeskustele lisaks üle kogu maa erinevates linnades rida üksusi nimega *Troupes Permanentes*. Paljudel juhtudel jäid need loodud teatrid vaid truppideks ilma oma lavata, kes mängisid mitte eriti sobivates Rahvamajades²⁸.” (*The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation*, 282). Lisaks neile lõi Malraux president Gaulle'i toetusel veel ühe kampaania, mille käigus rajati rida üksusi, mida hakati kutsuma nn. Kultuurimajadeks, mis detsentraliseerimise jätkuprogrammina haarasid ülemuslike organisatsioonidena enda alla ka Draamakeskused. Lisaks eksisteerisid riiklikud teatrid, mille direktorid nimetas asjassepuutuvate kohalike omavalitsuste

²⁵ *Déconcentration* tähendab võimu ja ressursside ülekandumist kestasandilt kohalikule jäädes riigi valitsusaparaadi kontrolli alla (Tolila, 2)

²⁶ Osad allikad võivad viidata ka viiele algsele Draamakeskusele, kuna viienda regionaalsete teatrite kavas olnud teatri asutaja suri, ning teater muudeti riiklikuks teatriks, seega ei olnud ta enam Draamakeskus.

²⁷ Pr. k. *Centre Dramatique*

²⁸ *Community Union Hall*

nõuandel ametisse riik - alates 1972. aastast kolmeaastasteks perioodideks. Sellega kaasnesid ka kolmeaastased programmid repertuaari ja teatri arengu osas, mille kujundamisel keskvõimul oma roll oli.

„Prantsuse teatrimaastik muutus 1970. aastate keskpaigaks veelgi raskemini jälgitavaks. Esiteks eksisteerisid Riiklikud Teatrid, millest uusi looma valitsus tõrkus. Veel eksisteerisid Draamakeskused, Püsitrupid, Kultuurimajad, Kultuuritegevuse keskused ning Kultuurilise arengu keskused. Ka olid olemas maapiirkondade ja erateatrid“ (*The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation*, 283). Praeguseks on erinevate ühendamiste ja muutuste tulemusena Prantsusmaa teatripoliitika järgmise struktuuriga: Kultuuriministeeriumi alluvuses on lavakunsti direktoraat, kes sõltub nii rahastamise kui ka poliitika osas ministeeriumist. Direktoraadil on 21 piirkondlikku osakonda, kelle ülesandeks on „püüda leida tasakaalu ilma ruumideta tegutsevate iseseisvate teatrite ning hästi arenenud institutsionaalsete struktuuride vahel“ (*Ibid.*, 284). Direktoraadile alluvad ka 5 riiklikku teatrit, mida riik finantseerib 50% ulatuses. Ülejäänud tuleb kohaliku omavalitsuse eelarvest või ka piletitulust. 1982. aastast alates rajati rida Regionaalseid Draamakeskuseid, mida finantseerivad võrdselt keskvalitsus ja kohalik omavalitsus. Kuigi Kultuurimajade organisatsioon oli Prantsuse teatrimaastikku oluliselt arendanud oli ta seda ka hägustanud ning tänu kõrgetele kuludele leiti uue väljapääsu teena vähemkeerukas lahendus -

juba mainitud Kultuuritegevuse keskused, mida loodi 24. „Kogu missiooni keerukus, struktuuride massiivsus ja administratiivsed, kunstilised ning poliitilised argumendid viisid 1990. aastal uue struktuurüksuse – *Scénes Nationales*²⁹ – loomiseni, mis koondas kõik endised struktuurid välja arvatud Riiklikud Draamakeskused”. (*Ibid.*, 285). Viimased aga leiavad uue struktuuri toetust siiski enda väljasõitude organiseerimise toetuse näol nagu ka suuremad erateatrid.

Praeguseks toetab riik 1960. aasta 40 teatriga võrreldes üle 300 teatri. Riigieelarvest kultuurile 1% kulutamine, mis oli varasemalt eesmärgiks võetud, saavutati 1993. aastal, 1996. aastaks oli see protsent kasvanud 3%-ni. Tolila (2001) hinnangul osutavad need kasvud, et prantsuse valitsus vaatab kultuuri kui prioriteetset valdkonda.

Nagu mainitud, on ka Saksamaa süsteem „Kultuuriministeeriumi mudeli“ alusel kirjeldatav (nagu ka Itaalia), kuid Prantsusmaa kui teatriajaloo seisukohalt olulise riigi süsteemi on saadaolevates materjalides kõige põhjalikumalt käsitletud ning selle riigi näitest piisab ka mudeli ülevaatlikuks illustreerimiseks. Sellegipoolest olen Lisas 1 välja toonud erinevate töös lühemat või pikemat käsitlemist leidvate riikide paiknemise ühes või teises üldistavas tüüpmodelis.

²⁹ Pr.k. *Scénes Nationales* – otsene tõlge “Riiklikud Lavad”

2.3 Kesk- ja Ida-Euroopa

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul on nende arengut silmas pidades oluline märkida, et möödunud sajandi määrava osa olid nad allutatud süsteemile, milles keskse planeerimise ja suunamise roll oli tugev ning juurdus seeläbi ka riiklikesse struktuuridesse. Kuigi võib eristada Nõukogude Liidu koosseisu kuulunud ning vaid selle mõjualasse jäänud riike, siis sotsialistliku süsteemi ülesehitamisel oli tsentraalse võimu roll institutsionaliseeritud kõikjal. See on mõjutanud ka kaasaegsete kultuuripoliitikate ja -korralduste üldpilti. Chartrandi jaotuse kohaselt kuuluvad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid üldistatuna „Kultuurministeeriumi mudeli“ alla.

Kalju (1998), kes samuti Kesk- ja Ida-Euroopa riike koos vaatles, tõi esile endise kultuuriministri Alliku (1998) intervjuus esitatud väite, et Eesti teater oma suure riigipoolse toetusega edestab teatri toetuse poolest enamikke selle bloki maid. Seda kinnitavad põhimõtteliselt ka käesoleva töö aluseks olnud materjalid. Enamasti garanteerib riik selles grupis vähemalt ligi poole riigiteatrite eelarvest. Näiteks Ungaris, kus leidub nii riiklike kui ka munitsipaalteatreid on toetus teatritele 30-50% nende eelarvest (The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation, 435). Erandina on aga näiteks Poolas turumajandusele ülemineku järel kasutatud majanduslikku muutust ettekäändena teatrite tsentraalse toetamise vähendamiseks - osa Poola arvukatest teatritest on lihtsalt riikliku rahastamiseta jäetud või viidud

kohalike omavalitsuste alla, kes tagavad teatritele säilimiseks tarviliku minimaalse toetuse (Baniewicz, 1996). Ka Venemaal on rahanduslike probleemide tõttu Kultuuriministeeriumipoolne toetus riiklikele teatrile kahanenud (Razlogov 2001; Kats, viidatud Gaevskaja 2000). Tsentraalne organisatsioon ei näita aga üldiselt ka pärast kommunistliku režiimi kukkumist reaalseid muutustendentse.

Kesk- ja Ida-Euroopa vaatlemiseks on hea kasutada Sloveeniat, sest viimane sarnaneb kultuuri ülesehituse osas teatud üldistustasandil enamiku idabloki riikidega. Head võrdlusmomenti pakub ta ka lähtuvalt Eestiga kõrvutamise Euroopa Liidu laienemiskõneluste kontekstis. Balti regionaalse võrdlemise loogikast lähtuvalt võiks vaadelda ka Lätit, kuid esiteks on Läti teatrisüsteem antud töö mõttes praktiliselt identne Eesti omaga, kui arvata välja madalamad riiklikud toetused (Kalju 1998; *The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation* 2000) ning lähedane ka teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega, keda Sloveenia mudeli selgitamise vaatevinklist antud juhul piisavalt hästi üldistatuna illustreerida võimaldab. Antud üldistuse juures tuleb aga silmas pidada, et kogu Kesk- ja Ida-Euroopa riikide blokk ei ole identne. Osades selle grupi vähemarenenud maades ei kehti kõik Sloveenia positiivse näite varal tehtavad üldistused, kuna riikide areng on olnud erineva tempoga. Samas, põhitrendid on sarnased - Lääne eeskujul püütakse suunduda lahtiriigistamisele ning osades maades on see teatud määral juba ellu viidud

(näideteks on Eesti, Läti, Leedu, Ungari, Poola), teistes alles formuleeritud suund (Aserbaidžaan, Rumeenia, Bulgaaria, Venemaa).

Copic (2001) on välja toonud neli perioodi Sloveenia lähiajaloo (sh periood, mil Sloveenia kuulus Jugoslaavia koosseisu), mis teatripoliitika kujunemist mõjutanud on:

- o Partei poolt juhitud kultuuripoliitika (periood kuni aastani 1953, mil kultuuri kasutati kommunistliku masinavärgi propagandavahendina);
- o Riigi poolt juhitud kultuuripoliitika periood vahemikus 1953–1974, mida iseloomustab äärmuslik territoriaalne detsentralisatsioon³⁰;
- o Isejuhtimise periood 1974–1990: funktsionaalse detsentralisatsiooni süsteem, kus kultuuripoliitika oli delegeeritud kultuurikogukondadele³¹;

³⁰ Eraldi on rõhutatud, et tegelikult tuleks rääkida terminites *quasi decentralization* kuna sotsialistlikud munitsipaalüksused olid vaid keskvoimu enese alumine tase

³¹ "Kultuurikogukonnad moodustati kunsti loojatest ja tarbijatest (isemajandamismudel) ning neil oli nii otsuse kui ka vahendite paigutamise pädevus. Need eksisteerisid lisaks Sloveenia Kultuurikogukonnale nii rahvuslikul kui ka kohalikult tasandil. Sel perioodil eksisteeris umbes 60 Kultuurikogukonda" (Copic, 2)

o Parlamentaarne demokraatia 1990. aastast praeguseni, mis sisaldab püüdlusi kaitsta kultuurisektorit ülemineku riskide eest.

Sloveenia puhul joonistuvad välja osad kommunistlikele riikidele omased ajaloolised kultuuripoliitilised jooned nagu kultuuri kasutamine propagandavahendina ning teatrite keskne repertuaariplaneerimine. Teise Maailmasõja järgselt toetas riik kunstnikke aina sagedamini taibates, et nad on avalikult mõjukad isikud ning kasulikud propaganda kampaaniate teostamisel (Simon 2001; Cherneva 2001), ühtlasi aga võttis riik endale õiguse sekkuda nende töösse, kui seda vajalikuks pidas (Copic, 2). Vastavalt kultuuriüksuste taolisele funktsioonile sotsialistlikus ühiskonnas kujunes välja ka kultuuriorganisatsiooni arhitektuur, mis süsteemi muutumise järel muutunud ei ole ning struktuuri samaks jäädes ei ole ka riiklikke toetusi vähendatud (*Ibid.*, 7).

Sloveenias on kaheksa püsikoosseisuga riiklikku teatrit. Need teatrid koondavad endas nii teatrihoonet, näitetruppi kui ka tehnilisi ja administratiivtöötajaid ning enamik neist töötab repertuaariteatritena. Erandiks on kaks riiklikku teatrit, mis otsustasid püsirepertuaarist loobuda ning toota lühiajaliselt mängitavaid projektlavastusi³² (*The World*

³² Repertuaariteatrid etendavad paralleelselt mitmeid lavastusi ning uuenemisprotsess on dünaamiline. Üksiklavastussüsteemis mängib teater lühikese aja jooksul kontsentreeritult vaid üht lavastust ning seejärel võtab mängukavasse uue

Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation, 769).

Administratiivselt on riiklikud teatrid pärast 1980. aastatel kohalikul tasandil ilmnenud kultuurkulutuste kärpimisi viidud vastukaaluks Kultuuriministeriumi otsealluvusse. Kui varem oli teatrite toetamine jagatud kohalike omavalitsuste ja riikliku tasandi vahel suhtes KOV 55% ja riik 45%, siis hiljem viidi KOV osaluse pideva vähenemise foonil teatrid selle kunstiliigi riiklikult soovitud kujul säilitamiseks keskaparaadi alluvusse ning senini „kultuurivaldkonnas fundamentaalset institutsionaalset rolli“ mänginud kohalike omavalitsuste roll kahanes märgatavalt (Copic, 10). Kui mitmete Lääne-Euroopa, Skandinaavia- ja ka osades Ida-Euroopa maades saab välja tuua teatud määral juurutatud kunstide nõukogude teket, siis ka Sloveenias on see aset leidnud, kuid mitte teatri-, vaid ainult filmi- ja amatöörkunstnike fondide näol. „Kuna pooled nende fondide juhatustest on valitsuse poolt nimetatud, siis peetakse neid teatud mõttes para-valitsuslikeks³³ institutsioonideks (teine pool juhatuste liikmetest määratakse kultuurisektori enese soovitude põhjal, mis võimaldaks aga lugeda neid organeid käepikenduse mudeli üksusteks)“ (Copic, 21).

Teatripoliitikasse puutuvalt saab Sloveenia puhul väita, et teatrikunst on tsentraliseeritud. Kuna teatrid alluvad otse Kultuuriministeriumile, kes vastutab nii strateegiliste, organisatoorsete kui ka finantsiliste küsimuste eest, ning lavakunstide eelarveread on teistega võrreldes tunduvalt

³³ *Para-governmental*

suuremad³⁴, siis hoitakse teatrit seni välja kujunenud mehhanismide ja funktsioonidega kantslikult toimimas ning vastavalt Ratzenböckile (2001) ei otsita süsteemile ka uusi lahendusi. Seda kinnitab ka tema väide, et regulaarne toetus on jäänud siiski avaliku sektori kunstiinstitutsioonide privileegiks, kuigi seaduse tasandil ei eristata toetuse õigustatuse seisukohalt era- ja avaliku sektori organisatsioone (Copic, 17).

2.4 Üldistused

Vaatlesin erinevate riikide teatripoliitika üldistavaid mudeleid, et luua foon, mille taustal hinnata Eesti praegust teatripoliitikat. Jälgitavuse huvides ja ajaloolisest või geograafilisest loogikast tulenevalt vaatlesin teatripoliitikaid maade kaupa gruppidesse liigitatuna. Riigid on võimalik üldisemalt jaotada kahte gruppi - maad, kus eelistatakse tsentraalset kontrolli teatripoliitika üle, ning maad, kus eelistatakse keskvõimu rolli väljadelegeerimist (vastavalt „Kultuuriministeeriumi mudeli“ ja „Kunstide nõukogu mudeli“ alusel kirjeldatavad riigid). On näha, et enamik riike (va Skandinaaviamaad) eelistavad üldiselt selgemini üht mudelit teisele ning arendavad teatripoliitikat valitud raamistikus. Puudub aga ühene alus, mille põhjal väita, et üks mudel on

³⁴ Filmikunstile oli suunatud 1996. aastal 3,04% kultuurieelarvest, teatrile aga 18,49. Kui siia liita ka kultused tantsule ja muusikale, siis oleks vastav näitaja 35,11%

halvem kui teine, sest mõlema mudeli komponente leidub nii arenenud kui ka arenevates riikides.

Üldiselt on näha, et enamikus maades domineeriv suundumus on teatavamäärasele detsentraliseerimisele (keskvõim ei otsusta enam kõikide riigi teatrite toetuse määra ega ka kõiki toetuse saajaid). Suuremates riikides on see veidi jõulisem, väiksemates tänu tururiskidele (küllastajate väike arv ja sellega seoses olevad majandusraskused, mis seaksid ebakindlates vabaturutingimustes ohtu teatri kui püsivate kultuuriliste väärtuste edasikandja institutsiooni) tagasihoidlikum. Trendina käsitletavat detsentraliseerimist tuleks teatrite kontekstis vaadelda kui riigile mitteomaste funktsioonide väljajadelegerimist, kuid seda piirini, mis võimaldab teatrite tegevust arendada. Tsentraalsema juhtimise traditsiooniga maades kaldutakse pigem „Kultuuriministeeriumi mudeli“ poole ning „Kunstide nõukogu mudeli“ komponente kasutatakse piiratult – näiteks riigieelarvelisele finantseerimisele täiendavate üksikgrantide andmiseks. Ühtlasi detsentraliseerivad üldiselt kergemakäeliselt suuremad riigid. Seda tõenäoliselt seetõttu, et kõrgkultuurilise teatri säilitamiseks vajalik väike arv rahvuslikke teatreid (mis väikeriigis võib olla teatrite koguarv) peetakse ka seal üleval riigieelarvest, kuid ülejäänuid ei vaadelda rahvusliku kõrgkultuuri ainuvõimalike kandjatena. Seega avatakse nad rohkem turujõududele või kohaliku omavalitsuse tellimusele.

(Mangset 1995; Banham 1995; The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation 2000; Bakke 2001).

Hoolimata aga trendist detsentraliseerimise teatavamäärasele lubamisele, on enamikus vaatlusalustest riikidest teatrid reaalselt siiski suuremal või vähemal määral riikliku suunamise all (vt Cummingsi ja Katzi tüpoloogia) ning neile laekuvad sagedasti ühe või teise mehhanismi toel ka summad riigi eelarvest. Juba osutatud Lisas 1 on uurimuses vaadeldud riigid kahe mudeli lõikes ka tabelkujul välja toodud. Teatrid tegutsevad neis erinevates riikides mitmekesistes omandivormides - rahvuslikud teatrid (allutatud keskvalitsusele), regionaalsed teatrid, munitsipaalteatrid, mittetulunduslikud erateatrid, tulunduslikud kommertsteatrid. Nii „Kunstide nõukogu mudeli“ kui ka „Kultuuriministeeriumi mudeli“ riikides toetatakse riiklike vahenditega enamasti kõiki mainitud teatrivorme välja arvatud kommertsteatrid.

Üldistavalt võib väita, et vaadeldud maades on riigi roll teatripoliitikas määratletud erinevalt ning sellega seondub ka ühe teatri omandivormi teisele eelistamine. Puudub aga otsene must-valge alus, mille põhjal väita, et üks kahest riikides rakendatavast põhimudelitest on selgelt halvem või parem kui teine. On jälgitav trend, et riigi osaluse soosimise poole kaldub reaalsuses suurem osa Euroopa riike. Samas kasutavad ka paljud tsentraalsemad riigid teatud nõrgemal kujul detsentraliseeritumatele süsteemidele omaseid komponente.

3. Eesti teatripoliitika

Kesk- ja Ida- Euroopa riikides kuni 1989. aastani omane juhtiv teatriorganisatsiooni mudel - teater koos oma hoone, ühe või enama lava, hästivarustatud töökodade, püsitrupi, administratsiooni ja tehniliste töötajatega - oli enne Nõukogude Liidu lagunemist aluseks ka teatriorganisatsioonile ning nagu omane enamikule selle grupi riikidele, on selle osalt inertselts säilitanud tänapäevani (Avatud Ühiskonna Instituut, 1997). Enne kaasaja vaatlemist on kasulik peatuda ka Eesti teatri kujunemise ajaloolisel perspektiivil, et mõista teatri rolli ning ka organisatsiooni vorminud tegureid.

3.1 Ajalooline taust

Euroopalik teater kui kõrgkultuuri osa ilmus Eestisse saksakeelsena juba 16. sajandil ning arenes jõulisemalt edasi 17. sajandil, kuid eestikeelne kõrgkultuur hakkas arenema alles rahvusliku ärkamisaja saabudes 19. sajandi lõpupoolel, mil see hoolimata tugevatest Saksa mõjudest siin kiiresti omaks võeti (Rähesoo, 1999). Eesti teatri konsensuslikuks sünniaastaks loetakse Rähesoo kohaselt aastat 1870³⁵. Selleks ajaks oli lisaks seni tegutsenud teatritruppidele juurde ehitatud ka kaks püeiasukohaga Balti-Saksa aadli teatrit. Ärkamisaja alguse järgse Eesti Kultuuri meelsuse levitamise seisukohast olulisemad olid eestlaste endi annetuste najal sajandialguses

³⁵ Aastal 1870 esietendus Lydia Koidula "Saaremaa onupoeg", mis oli tegelikult vaid Saksa mugandus (Rähesoo 1999)

rajatud teatrihooned, mis kõik hilisema Teise Maailmasõja käigus hävitati³⁶. „Uute professionaalsete teatrite hooned kujunesid Eestis rahvuslikeks templiteks – rahvusliku eneseteadvuse ja solidaarsuse nähtavateks sümboliteks. Kõik kolm – Vanemuine Tartus (1906), Endla Pärnus (1911) ja Estonia Tallinnas (1913) püstitati üleriigiliste annetuskampaaniate abil” (*Ibid*, 32). Ei tsaarivalitsuselt ega ka sakslasi soosivatelt linnavalitsustelt toetust ei saadud. Rajatud teatrid võtsid enda alla juba aastal 1865 loodud Vanemuise ja Estonia teatriühingud, mis seni olid tegutsenud ilma hooneteta³⁷.

Tänu kultuuri senini rahvusluse vedavaks jõuks olemise rollile sai teater hoolimata kultuurisfäärile osutatud tähelepanu vähenemisest seoses toetusi nii riigilt kui ka omavalitsustelt. „Esimene neist tuli peamiselt läbi 1925. aastal rajatud Kultuurkapitali, mis sai kunsti ja teaduse toetamiseks endale kindla osa alkoholile, tubakale ning hasartmängudele pandud maksudest” (Rähesoo, 41).

Iseseisvuse esimese viieteistkümne aasta vältel loodi täiendavad elukutselised repertuaariteatritena tegutsevad truppid Tallinnasse ning ka teisesse Eesti linnadesse (Viljandi, Narva, Valga, Kuressaare ja Rakvere). „Seega oli kogu maa üsna hästi teatrivõrgustikuga kaetud” (*Ibid*, 43). Eesti teatreid

³⁶ Estonia taastati hiljem osaliselt

³⁷ Endlale moodustati püsitrupp paralleelselt rajamisega

juhtisid need loonud rahvaühingud, mis tagas teatritele ka laialdasema sotsiaalse toetuse. Kui teatreid finantseeriti taotluste alusel läbi Kultuurkapitali, siis seda kahe erandiga, mis said toetust otse riigieelarvest – erandeiks olid Estonia selts (riigieelarvest kaeti 1/3 tema kuludest) ning Vanemuise selts (2/3). Samas säilitasid teatrid iseseisvuse repertuaarivalikul (*Ibid.*, 44).

Selline olukord aga muutus peagi ning Nõukogude võimu saabudes teatrid riigistati ning repertuaari (teemad, autorid, teosed) asuti Nõukogude võimule omaselt tsenseerima, mis on üks viide teatri kui kultuurilise väljundi olulisusele (Alperyte 1999). Seega Eesti esimese iseseisvusperioodil kasutatud süsteem, milles sarnaselt tänapäevaga oli Kultuurkapitali näol „Kunstide nõukogu mudeli“ tunnuseid, muutus tsentraalseks ning süsteem kujunes „Kultuuriministeeriumi mudelile“ tuginevaks (*The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation*, 239). Võib väita, et isegi kaugemale sellest, kuna tsenseerimisprotsess ning paljud halduspoliitilised otsused olid viidud vabariigi tasemest veelgi kõrgemale ning allutatud administratiivselt otse Moskva keskaparaadi alla (Kalju 1998).

3.2 Kaasaeg

Eesti Vabariigi päevil rahva omaalgatusena loodud ning Nõukogude süsteemi poolt natsionaliseeritud ning lisandunud teatrid on jäänud ka taasiseseisvumise järel riigi omandisse

ning algne võrgustik on säilinud (Rähesoo, 72)³⁸. (Hetkel on aga Kultuuriministeeriumi ja osade teatrijuhtide vahel käimas diskussioon omandivormi muutmise küsimustes. Sellest lähemalt teatrite arengu sõlmküsimusi käsitlevas peatükis).

Juurde on lisandunud väikseid erateatreid, millest osad sarnaselt riiklike teatritega keskvõimult toetust saavad. 2001. aastal oli Kultuuriministeeriumi ja Riigikontrolli andmete kohaselt Eestis riigiasutuse staatuses olevaid teatreid 8 (Tartu „Vanemuine“, Eesti Draamateater, Vene Draamateater, Eesti Riiklik Nukuteater, Vanalinnastuudio, Pärnu „Endla“, Viljandi „Ugala“, Rakvere Teater), avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuses 1 (Estonia), munitsipaalteatreid 2 (Tallinna Linnateater, Kuressaare Linnateater), ning mitteriiklikke siiski riigipoolset otsetoetust saavaid väikeseid teatreid 6 (Von Krahli Teater, Narva Ilmarine, Jõhvi Lepatriinu, Jõhvi Tuuleveski, VAT Teater, Theatrum)³⁹. Riigiasutuse staatuses teatrite haldamine taasiseseisvunud Eestis kuulus algselt endise Kultuurikomitee baasil 1990. aastal moodustatud Kultuuriministeeriumi haldusalasse. 1993. aastal moodustati kahe eraldiseisva ministeeriumi pinnal Kultuuri- ja haridusministeerium. 1996. aastal viidi ministeeriumid uuesti

³⁸ Rähesoo viitab kümnele Nõukogude ajast säilinud riiklikule teatrile, kuid ei arvesta Linnateatri (endise riikliku Noorsooteatri) munitsipaliseerimist 1990. aastatel

³⁹ Riigitoetust saavate teatrite tulud aastal 2000 on välja toodud

lahku (Kultuuriministeerium 1999) ning praeguseni on tsentraalseks kultuuripoliitikat vormivaks keskuseks Kultuuriministeerium, kes ka antud töö mõttes olulisi üksuseid - teatreid - jätkuvalt küllalt tähtsal määral toetab.

Vastavalt Kultuuriministeeriumi ja Riigikontrolli 2001. aasta andmetele (Vt ka Lisa 2), saavad Eesti riiklikud teatrid Kultuuriministeeriumi kaudu toetust keskmiselt 70% ulatuses oma eelarvest. Ülejäänud osa nende sissetulekuist langeb peamiselt piletimüügist laekuvale tulule (kuni 36%), kaasnevale majandustegevusele (nt kostüümide laenutus, oma ruumides ürituste korraldamise võimaldamine - kuni 14%), muudele riigieelarvelistele toetustele (sh investeeringud hoonetesse)" (Kultuuriministeerium 2002; Riigikontroll 2001).

Erateatrite tuludest moodustab riiklik toetus keskmiselt 30%. Ülejäänud langeb peamiselt piletimüügist laekuvale tulule (kuni 74%), sponsoritele (kuni 39%) omavalitsustele (kuni 35%) ning majandustegevusest saadavale tulule (vt ka Lisa 2). Aastal 2001 moodustas Kultuuriministeeriumi eelarves toetus teatritele koos Rahvusoper „Estoniaga“ 19%, mis on võrreldav varem vaadeldud välisriikide teatrikulutuste osakaaluga kultuurieelarves. Kokku on kultuurivaldkonnale Eestis suunatud keskmiselt 3% riiklikust eelarvest ning olemasolevate andmete põhjal saab teiste riikidega võrdluseks öelda, et see sarnaneb Prantsusmaa sama näitajaga.

Analüüsides kultuuripoliitika kujundamise potentsiaalsete osapoolte nagu Riigikogu Kultuurikomisjon ja erakonnad

dokumentatsiooni⁴⁰ on reaalselt näha, et teatripoliitikat puudutavatele strateegilistele aruteludele Kultuurikomisjonis eraldi suurt tähelepanu pööratud ei ole. Minevikus on tegeletud Eesti kultuuripoliitika arengusuundi sõnastavat dokumenti korrastavate aruteludega, kus teater kajastamist leiab. Arengusuundade ja põhimõtete formuleerimine ja avamine on tulnud siiski Kultuuriministeeriumi poolt, kellelt Kultuurikomisjon aru pärib. Teatrit on oma programmides põgusalt välja toonud vaid osad praegu Riigikogus esindatud Eesti erakonnad (Möödukad, Keskerakond, Rahvaliit). Veidi üle poolte Eesti erakondadest on pööranud äramainimisest süsteemsemat tähelepanu (kõrg)kultuurivaldkonnale üldisemalt. Dialoog Kultuuriministeeriumiga on jälgitav ka näiteks Teatrijuhtide Liidu protokollidest, kuid enamasti on sealgi tegu praktiliste taktikaliste küsimuste lahendamisega. Need tõsiasjad on lisa Riigikontrolli sisulisele hinnangule Eesti teatripoliitikale kui *ad hoc* poliitikale, kuna strateegilist läbimõttlemist ja arutelu ühiskondlikult tasandil reaalselt ei toimu.

Teatripoliitika kujundamise eest vastutab Eestis praktiliselt tervikuna Kultuuriministeerium. Poliitikakujundamise protsessis osalejateks saab pidada veel huvigruppe (ametiliidud, kultuuriorganisatsioonid, erakonnad), seadusandjaid (Riigikogu ja Kultuurikomisjon) ning ka

⁴⁰ Riigikogu Kultuurikomisjoni protokollid alates aastast 1997 ning Eesti erakondade programmid

teatrikriitikuid. Teatripoliitika elluviimine on sisuliselt teatrite õlgadel, kes saadud toetuste raames ise repertuaari ja tegevuse kavandavad. Mainitud kriitikud on kultuuriministeeriumi poolt kaasatud ka teatrite tegevuse kvalitatiivse hindamise protsessi⁴¹. Nagu Riigikontroll (2001) osutab, on praeguse teatrisüsteemi korralduse juures praktiliselt võimatu üheselt hinnata eraldatavate riiklike ressursside kasutamise adekvaatsust teatripoliitika teostamisel, kuna toetuste eraldamise kriteeriumid ei ole üheselt mõistetavad ning ka neid täiel määral ei järgita. Poliitika kujundajana peaks aga ressursside kasutamist ja otsuste otstarbekust hindama Kultuuriministeerium, kes seda sisuliselt ei tee ja on viimaste aastate jooksul jätkanud poliitika teostamist *ad hoc* põhimõttel. Sellele osutab ka Riigikontroll (2001), kes Eestis esimese (ja ainsa) riigiorganina teatripoliitikat kui halduspoliitika valdkonda süsteemsemalt käsitleda ja hinnata on püüdnud.

⁴¹ Riiklike teatrite juurde määratakse igal aastal kriitikud, kes hindavad teatrite kunstilist tegevust aasta jooksul. Arvamusi arvestatakse teatrite edukuse hindamisel ja seega varem viidatud ka tasemest sõltuva rahastamisosa määramisel (Riigikontroll 2001)

3.2.1 Kultuurkapital

Teatripoliitika ning kultuuripoliitika seisukohalt üldisemalt on oluline 1994. aastal riiklikult ellu kutsutud Kultuurkapital. See organ jaotab lisaks riigieelarvest otse teatritele suunatavatele summadele sarnaselt 1925. aastal loodud eelkäijaga Kultuurkapitali seaduses sätestatud tulusid⁴² taotluste alusel üksikisikutele (välissõidud, stipendiumid projektide teostamise eest jmt) ja projektidele (suurüritused, näitused, tõlked jmt). Seega ei osale Kultuurkapital reaalselt näiteks Suurbritannia Kunstide Nõukogu eeskujul kultuuripoliitika elluviimisel (kuna sealne peamine riiklik loteriituludest ja riigikassast kultuurile suunatud toetus tulebki läbi nimetatud organisatsiooni ja see otsustab toetuste jagamise taotluste alusel ilma keskvõimu sekkumiseta, siis on too valitsusväline üksus otseselt vastutav muuhulgas ka teatripoliitika toimimise eest). Siiski on Kultuurkapital asutus, mis oma olemuselt on samm lähemale „Kunstide nõukogu mudelile“ Eestis.

Kultuurkapitali nõukogusse, mille moodustab valitsus, kuulub kümme inimest. Esimehena kultuuriminister, liikmetena

⁴² laekumised alkohoolsete jookide ja tubakatoodete aktsiisist (kummagi aktsiisi tuludest 3,5%, mille hulgast 0,5% on fikseeritud eraldusena kehakultuuri ja spordi sihtkapitalile), hasartmängumaksust (30% maksutuludest), annetustest, pärandustest, majandustegevusest, loteriituludest (kultuurkapitali seadus, tubakaaktsiisi seadus, alkoholiaktsiisi seadus)

Rahandusministeeriumi määratud esindaja ning kaheksa kultuurivaldkonna sihtkapitali esindajad. Viimati mainitud alamnõukogude kõik liikmed on vastavate kunstiringkondade liikmete hulgast esitatud ning kultuuriministri poolt kinnitatud esindajad. Kultuurkapitali näitekunsti sihtkapital jaotab toetusi teatrikunsti edendamiseks ühekordsete taotluste alusel projektidele, isikutele, ühingutele, üritustele jne (Kultuurkapital 2002).

3.2.2 Teatrite juhtimine

Enne viimast, võrdlevat peatükki peatun Eesti teatripoliitikast üksikasjalikuma ülevaate andmiseks lühidalt ka Eesti teatrite juhtimissüsteemil ning juhtimist mõjutavatel protsessidel.

Mitteriiklikud teatrid tegutsevad mittetulundusühingute ja sihtasutuste seaduste alusel ning seega on nende juhtorganeiks formaalselt nõukogud ja juhatused. Reaalselt on erateatrid vastuseks Riigikontrolli infopäringutele nimetanud oma juhtkondade suuruseks 0 kuni 3 inimest. Eesti riigiteatrite direktorid⁴³ nimetab avaliku konkursi tulemusena etendusasutuse moodustajana ametisse Kultuuriministeerium. Etendusasutuse seaduses on riigiteatritele sätestatud ka oluline teine juhtimisfunktsioon, milleks on loominguline juht koos loomenõukoguga (tavaliselt „Kunstiline juht“ ning

⁴³ Kaasajal levib ka nimetus teatrijuht, kuigi etendusasutuse seadus sätestab direktori ametiposti

„Kunstinõukogu“), kelle nõuannetest loomingut (seega tegelikult osalt ka sissetulekut) puudutavate otsuste tegemisel direktor juhindub. Lisanduvad ka nii teatrile kui institutsioonile kui sagedasti ka projektitrupile omased spetsiifilisemad juhtfunktsioonid valdkondade kaupa, milleks on näiteks peakunstnik, kirjandusjuht, muusikajuht, lavakorraldusjuht jt (Hawkins & Menear 1988; Riigikontroll 2001; „Ugala“, „Vanemuise“ ja Rakvere teatri juhtimisdokumendid 2002)⁴⁴.

Teatritöötajate palgad raamistatakse erialaliitude ning Kultuuriministeeriumi vaheliste kollektiivlepingutega ning täpsustatakse teatrites sõlmitavate üksiklepingutega. Kollektiivlepingute abil saavutatakse erinevate valdkondade töötajatele minimaalsed töötasud. Muuhulgas aitavad erialaliidud tagada liikmetele liikmemaksude ning Kultuurkapitali toetuse kaudu teatud sotsiaalseid garantiisid. Näiteks Lavastajate Liit suunab käesoleval perioodil peatähelepanu Kultuurkapitalilt saadud toetuste ümbersuunamisele ametialase enesetäiendamise soodustamisele (Noormets 2002). Erialaliitude katusorganisatsioon, Eesti

⁴⁴ Eraldi uurimisteema võib leida kirjeldatud kujul ülesehitatud teatrite kohatisest sisulisest kaksikjuhtimisest, mida nimetas probleemina vähemalt üks intervjuueeritud teatrijuhtidest ning mida Auvinen (1999) nimetab kunsti-majanduse dihhotoomiaks. Selle kohaselt on teatri tippjuht küll direktor, kuid johtuvalt sellest, et teatri tegevusvaldkond on kunst, siis on samavõrd tugev mõju teatris toimuvatele protsessidele ka kunstilisel juhil, mis raskendab osades teatrites organisatsioonisiseste protsesside juhtimist

Teatriliit tegeleb samuti liidu liikmete rahvusvahelise kunstivahetuse, riigisiseste projektide ning teatud sotsiaalsete garantiide (nt matusekulud) kindlustamisega (Priks 2002). Põhilise toetuse lisaks liikmemaksudest laekuvale tulule saavad kõik alaliidud Kultuurkapitalilt ning nende juhatused jaotavad need summad organisatsioonide sees parima äranägemise järgi väikemateks sihtosadeks.

Teatrite juhtimise ning ka riikliku teatri rahastamise seisukohalt on oluline alus, mille põhjal teatritele toetusi määratakse. Vastavalt etendusametuse seadusele kehtestatakse teatritele antava riikliku toetuse jaotamise kord kultuuriministri määrusega. Seni toimub teatrite peamine finantseerimine kultuuriministri 8. jaanuari 1998. aasta määruse nr 1 „Etendusametusele antava riikliku toetuse jaotamise kord” alusel. Selle kohaselt määratakse teatritele toetusi „küllastaja toetuse põhimõttel, tellides etendusametustelt igal aastal teatud hulga vaatajaid, kelle puhul rakendatakse erinevat toetuse suurust statsionaaris, lasteetenduste või väljaspool teatrilinnu antavate etenduste küllastamisel” (Kultuuriministeerium 2001). Selle kohaselt toetati Eestis iga teatriküllastaja piletiostu sõltuvalt teatrist ning selle žanrite arvukusest ning kunstilisest tasemest aastal 2000 keskmiselt 70 kuni 300 krooni, riigis tervikuna keskmiselt 131,4 krooni (Riigikontroll 2001). Erandiks on avalik-õiguslik juriidiline isik „Estonia”, keda finantseeritakse sihtotstarbeliste eraldistega riigieelarvest

(Rahvusooperi seadus; Riigikontroll 2001).⁴⁵ Reaalsuses on Kultuuriministeeriumi kritiseeritud sätestatud küllastajate tellimise ja nende toetamise põhimõtte mittejärgimises ning teatreid omakorda nende andmete võltsimises (Postimees 2001), kuid sellest täpsemalt analüüsi osas, kus lisaks võrdlusele teiste riikidega, mis võimaldab hinnata teatripoliitika suuna valiku sobivust⁴⁶ tulevad vaatluse alla ka teatripoliitika teostamise kvaliteet ja probleemid.

⁴⁵ Detailsema ülevaate teatritele eraldatavatest rahalisest summadest leiab Lisast 2

⁴⁶ See on oluline, arvestades süsteemile osade kriitikute poolt osaks saanud etteheiteid justkui oleks riigi osalemine teatrite rahastamisel sovjetlik rudiment

4. Eesti võrdlus Euroopa riikidega

Sarnaselt Lääne-Euroopa „Kultuuriministeeriumi mudeli“ maadega ning endise ida-bloki riikidega, on Eestile omane suur riikliku sekkumise määr teatripoliitikasse. Ka Eestis domineerivad riiklikud teatrid, mis kõik toimivad seadusega sätestatud korras repertuaariteatritena. Põhjamaadega, kes paiknevad Mangseti kohaselt Chartrandi kahe mudeli vahepeal, ning ka „Kunstide nõukogu mudeli“ maadega sarnaseks muudab Eestit siin juurutatud Kultuurkapitali süsteem, mis, kuigi piiratud võimaluste raamistikus, on esimene samm detsentraliseerituma süsteemi loomisel.

Kõrvutades töös seni vaadeldud riikide teatripoliitika üldistusi Eesti teatripoliitika üldpildiga, saab välja tuua nii rea erisusi kui ka mitmeid ühiseid jooni. Antud töö mahu juures head ülevaadet andev viis, mis paraku on sunnitud eirama erinevate ajalooliste ja kultuuriliste taustadega riikide spetsiifilisemaid hälbeid üldistusest⁴⁷, on keskvõimu, kunstide nõukogu, kohaliku tasandi, riiklike teatrite ning üldse riiklikult subsideeritavate teatrite üldistavate osatähtsuste esitamine alljärgnevas tabelis mudelriikide lõikes. See annab nii sisuliselt kui ka visuaalselt hea ülevaate Eesti paiknemisest tabelis esitatud telgedel.

⁴⁷ Ka Dunn (2001) ning Heclo ja Heidenheimer (1990) väidavad, et see erisuste eiramine on üks (haldus)poliitikate võrdlemise probleeme

	Skandinaavia	Lääne-Euroopa		Ida- ja Kesk-Euroopa	Eesti
		Käepikendus (Inglismaa)	Kultuuriministeerium (Prantsusmaa)		
Keskvalitsuse osatähtsus:	Keskmine	Madal	Kõrge	Kõrge	Kõrge
<i>Poliitika formuleerimises</i>	Kõrge	Keskmine	Kõrge	Kõrge	Kõrge
<i>Subsideerimises</i>	Madal	Madal	Kõrge	Kõrge	Kõrge
Kunstinõukogu (*) osatähtsus:	Keskmine	Kõrge	Madal	Pigem Madal	Keskmine
<i>Poliitika formuleerimises</i>	Madal	Keskmine	-	-	-
<i>Subsideerimises</i>	Kõrge	Kõrge	-	Madal	Madal
Omavalitsuse osatähtsus:	Keskmine	Keskmine	Madal	Madal	Madal
<i>Poliitika formuleerimises</i>	-	-	-	-	-
<i>Subsideerimises</i>	Keskmine	Keskmine	Keskmine	Madal	Madal
Riiklikult ellu kutsutud teatrite arvuline osatähtsus:	Madal	Madal	Keskmine	Kõrge	Kõrge
Riiklikult subsideeritud teatrite arvuline osatähtsus:	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Kõrge
(*) Eestis Kultuurkapital					

Käesolevas töös seni vaadeldud info põhjal ning seda eeltoodud koondtabelit kui üldistavat abivahendit kasutades ilmneb, et Eesti riigi teatripoliitikas on esindatud pea kõik ka teistes riikides esinevad teatripoliitika komponendid. Erinevused on osakaaludes ja detailsel tasandil vaadates ka arvudes. Eesti ainsa omavalitsusastme, munitsipaalomavalitsuse osalus teatri toetusel on praegu Eestis keskvõimu suure rolli kõrval suhteliselt marginaalne. Kohalikku toetust saab riiklikest teatritest vaid Vanemuine⁴⁸ ning nagu nimi ja staatuski viitavad ka Tallinna Linnateater ja Kuressaare Linnateater (Riigikontroll 2001; Statistikamet 2001). Riikides, kus on aga ka teine omavalitsustasand, regioon, osalevad ka viimased piirkondlikult kultuuriliselt oluliste teatrite tegevuse toetamises Kultuuriministeeriumilt või siis kunstide nõukogu laadselt üksuselt tuleva toetuse kõrval (Prantsusmaa,

⁴⁸ Aastal 2000 summas 254 tuhat krooni (Riigikontroll 2001)

Suurbritannia). Riikides, kus regionaalset valitsustaset administratiivselt ei ole (nt Soome, Eesti), räägitakse regionaalsest administratsioonist keskviimu enese harukontori tähenduses ning regionaalset autonoomsust ega ka otsustusõigust sellega ei kaasne (Kangas 2001; Mitchell 2001). Eesti kultuuripoliitika elluviimisel on maavalitsustel läbi oma haridus- ja kultuuriosakondade kanda roll peamiselt spordi, muuseumite, raamatukogude ning kohati ka maakondlike avalikke kultuuriürituste osas. Tsentraalselt teostatavat riiklikku teatripoliitikat puudutavad küsimused nende tegevusvaldkonda üldiselt ei kuulu. Erandiks on nende nõuandev roll teatritele Kultuuriministeeriumi poolt täiendavate toetuste määramisel maaelanikkonnale teatriteenuse pakkumiseks väljasõiduetenduste näol (Riigikontroll 2001).

4.1 Hinnang Eesti teatripoliitikale

Saab väita, et Eesti teatripoliitika on suhteliselt tsentraliseeritud ehk Chartrandi järgi kirjeldatav kui „Kultuuriministeeriumi mudeli“ maa. Siiski ilmnevad teatud detsentraliseerituse ilmingud osaliselt „Kunstide nõukogu mudelile“ vastava institutsiooni kasutamise näol. Cummingsi ja Katzi tüpoloogias esinevad Eesti teatripoliitikas peamiselt kaks riikliku sekkumise viisi: „juhtija-toetaja“ ja „reguleerija“. Vähesemal määral tuleb esile ka „turu mõjutaja“ roll. „Impressaario“ rolli riik Eesti teatripoliitikas sisuliselt ei kannu.

Eestis on teatril tänu ajalooliselt tähtsale rollile Kultuuriministeeriumi silmis sarnaselt näiteks vaadeldud Skandinaaviamaadega jätkuvalt rahvuskultuuri ja keele säilitamise funktsioon (vt ka Lisa 3, kus olen toodud teemakohased väljavõtted Eesti kultuuripoliitika põhialustest). Arvestades, et teatrit, nagu varem viidatud, käsitletakse kõrgkultuuriilminguna, omistatakse talle ka kultuurilise arengu tagaja ja rikastaja rolli (Etendusasetuse seadus; Eesti kultuuripoliitika põhisuunad lähiaastateks; Kultuuriministeeriumi arengukava projekt; Rähesoo 1999). Sarnased, teatrit olulise kultuuri kandja kohale asetavad käsitlused on ka enamikus vaatlusalustest riikidest eesotsas Skandinaaviamaade grupiga (Mitchell 2001; Bakke 2001; Mangset 1995, 2001; jt). Arvestades, et Eesti suhteliselt suur riikliku osaluse määr teatripoliitikas on kultuuriliselt ja ajalooliselt selliseks kujunenud ning analoogse mehhanismi kaasaegne sobivus leiab kinnitust ka arenenud välisriikide kogemuste näol, ei ole lahtiriigistamine, hoolimata selle eelistamisest mitmetes valdkondades, mille üheks kommertsialiseerunud kultuurivaldkonna näiteks on siinne kino, ainuõige lahendus ega ka väärtus omaette.

Rähesoo väidab, et „Teatri[süsteemi] suurim saavutus on, et kümnest riiklikku toetust saanud teatrist koosnenud süsteem, mis kattis üsna hästi kogu maad, on jäetud puutumata. Loomulikult on institutsionaliseeritud teatriline töenäosus toota teatud stagnatsiooni, ning sellest tulenevalt on tulnud

üleskutseid liikuda vabamale süsteemile, mis tugineks individuaalsetele projektidele, kuid tervikuna on eksisteerinud piisavalt üksmeelne seisukoht, et institutsionaalne teater on rahvuskultuuri hädavajalik osa" (Rähesoo, 72).

Eeltoodud seisukoht ilmestab ka Eesti Kultuuriministeeriumi seisukohta teatripoliitika ning -organisatsiooni olemuse, sisu ja ka võimalike valupunktide osas, millele Eestis poliitikute ja ajakirjanduse poolt on tähelepanu juhitud. Sellist praeguses Eestis Kultuuriministeeriumi poolt toetatavat seisukohta kinnitavad ka Riigikogu Kultuurikomisjoni protokollid, mis kajastavad teatri(poliitika)teemalisi arutelusid ka ministeeriumi esindajate osalusel. Ühtlasi on sellised teatri riiklikku tähtsust fikseerivad prioriteedid kajastatud Riigikogu poolt 1998. aastast pärinevas otsuses, millega kinnitati Eesti kultuuripoliitika põhialused ning „võeti teatavaks“ Vabariigi Valitsuse tegevuskava riigi kultuuripoliitika elluviimisel lähiaastatel.

Arvestades, et sellise prioriteetide järjestamise korral on tagatud suhteliselt suure osa teatrikunstiringkonna majanduslike huvide rahuldamine, on alust oletada, et ka ülaltoodud Rähesoo (raamatu on välja andnud Teatriliit) tsitaadis peituv positiivne hinnang lähtub teatri ja -kunstiringkondade suhtelisest edust stabiilse finantseerimise tingimuste saavutamisel. Väljakujunenud stabiilsust pakuva organisatsiooni ning teatavat turvalisusegarantiid kandva

rahastamise vaikimisi toetamine ei arvesta võimalike alternatiivsete mudelite efektiivsemaks osutumise võimalust. Teatripoliitika pikemaajalisel teadlikult kujundamisel, mille vastandiks on *ad hoc* kujundamine/kujunemine, vajavad vastuseid aga strateegilised küsimused, millele tähelepanu osutamise järgi kultuuripoliitika kujundajate kirjalikult fikseeritud materjalides ei leia.

Kas Eesti teatripoliitika on „Kultuuriministeeriumi mudeli“ sarnane vaid tänu lagunenu Nõukogude Liidu bürokraatia ülesehitusele ja tuleks arenenu riikide kogemusi arvesse võttes ümber hinnata ja muuta? Kas praegune tsentraalne teatriorganisatsioon on nõukogude süsteemi inertne jäänuk, mis on õigustatav veel vaid seetõttu, et toetab kultuuriringkondade seisukohta, mis tänu stabiilse toetuse olemasolule ning muulaadse sekkumise puudumisele on majanduslikust aspektist soosiv? Või on olemasolev süsteem hoopis põhimõtteliselt naaberriikide, ajalooliselt sarnaste maade ja arenenu Euroopa riikidega võrreldes arvestatav ning teatri arengu seisukohast kasulikki ning väärrib seega säilitamist?

Nendele küsimistele tähelepanu pööramine võimaldaks liikuda praeguselt *ad hoc* teatripoliitika kujundamiselt strateegilisele, kus teatripoliitilised väärtused on kultuuripoliitika raamistikus taustsüsteemi ja teiste riikide õpetlikke kogemusi arvesse võttes huvigruppide poolt skaalal „maksumaksja raha efektiivseim kasutamine – kunsti arenemisvõime tagamine“ läbi vaieldud. Vajadust läbimõeldud

pikemaajalise teatripoliitika järele rõhutab ka Riigikontroll (2001).

Antud töös vaadeldud materjali ning mudelite võrdluse tulemusena on vastus neile küsimustele ning hinnang Eesti teatripoliitikale järgmine. Eesti teatriorganisatsioon on ülesehituse ning riikliku toetuse mehhanismi poolest arvestatav võimalus ühe riiklikult (Riigikogu kultuurikomisjon; vt ka Lisa 3) prioriteetseks tunnistatud kunstiliigi toetamiseks. Selle tõestuseks on Eesti teatripoliitika mudeli sobitumine erinevate arenenud ning pikaajaliste empiiriliste kogemustega turumajanduslike riikide lähenemistega, milles nii osa teatrite kuulumine riigile või suurtele omavalitsustele kui ka riiklik toetus teatrile, hoolimata omanikust, on poliitiliselt kinnistatud, avalikult aktsepteeritud ning normaalne osa kaasaegsest kultuuripoliitikast. Kuigi Eesti teatripoliitika on antud uurimuse kohaselt põhimudelina arvestatav ning pädev, on eraldi küsimuseks puudujäägid süsteemi reaalse korralduse tasandil. Peatun uurimuse järgmises osas ka Riigikontrolli poolset teatrisüsteemi toimimise efektiivsuse ja läbipaistvuse puudulikkusele ning planeeritud ja kavandatud teatripoliitika puudumisele osutaval kriitikal.

4.2 Sõlmküsimused ja valikud

Eesti otsusetegijate ees on kaasaegsed teoreetilisi, praktilisi ja populaarseid käsitlusi arvestades järgmised alternatiivsed valikud:

- Turureeglite, iseregulatsiooni mehhanismide usaldamine ehk riikliku toetuse minimiseerimine;⁴⁹
- Teatrite kohalike omavalitsuste otsealluvusse viimine;
- Teatripoliitika põhimõtteline *status quo* säilitamine, otsides aga lisalahendusi eksisteerivatele probleemidele.

Eeltoodud valikud on teoreetilised, mudelikesksed, ning ei tähenda seega, et neid praktikas ilma teiste valikutega segamata rakendada saaks või rakendama peaks. Riigid, kus eelistatakse teatud määral vabaturu reegleid usaldada (nt Suurbritannia, kus enamik teatreid, v.a. mõned rahvusliku tähtsusega teatrid, peavad finantseeringut taotlema projektipõhiselt ning seega on nad otsesemalt seotud ka oma turumajandusliku tegevusega) ei põlata riigi suurusest sõltuvalt teatud ulatuses ära ka turutõrke kompenseerimiseks teatritele täiendava rahalise toetuse osutamist. Samas riikides, kus usaldatakse kontrollitud otsuseid ja teatud garantiisid süsteemile (nt Prantsusmaal, mille suurus võimaldaks turu iseregulatsiooni Suurbritannia eeskujul

⁴⁹ Termin *erastamine* kasutamine oleks kaasajal võrdleva kultuuripoliitika raamistikus eksitav, kuna selle terminiga kirjeldatakse väga erinevaid protsesse ning see tänu kultuuripoliitikate rahvusvahelitse käsitluste vähesusele tekkinud võrreldamatus "tuleb täpsustada uurimuste järgmises faasis" (Varbanova 1999)

tõenäoliselt rohkem usaldada), eelistatakse traditsiooniliselt siiski suuremat keskset planeerimist ja suunamist.

a) *Turureeglite usaldamine*

Esimese lähenemise ajendid peituvad teisi kunstiliike arvestades konkurentsi suurendamises (Varbanova 1999). Selle vastu räägivad kaks erinevat argumenti: *teoreetiline* ja *empiiriline*. Erastamist käsitletakse kultuuripoliitika raamistikus enamikus riikides debattide ja väärtusotsustuste langetamise tulemusena teisi kultuuriüksusi käsitledes, kuid teatreid ja nende organisatsiooni puutumata (*Ibid.*). Selle põhjused tulenevad teatri juba mainitud olulisusest kultuuri püsimise ja arengu seisukohalt ehk täpsemalt püüdest säilitada teatri institutsioon turu heitlikest mõjudest sõltumatute püsivate kultuuriliste väärtuste kandjana, et tagada kõrgkultuuri säilimine ja kaudselt seega ka rahvuslik julgeolek (Eesti puhul vt nt Reformierakonna programm).

Osades riikides turujõude rohkemal või vähemal määral siiski usaldatakse. Arvestades konkurentsist tulenevat sundust teatri ligitõmbavuse parandamisele on see teatud piirini efektiivsuse saavutamise eesmärgil reaalse konkurentsi olemasolu korral ka õigustatud. Nagu käesolevas uurimuses aga juba ka välja toodud, on sellisel juhul riskiks teatrikunsti komertsialiseerumine, mis püüdlusega saavutada suurem piletitulu/vaadatavus ning seega ka tugevam sponsorlus nõrgestab teatri võimet kanda kõrgkultuuri väljendusena

rahvusliku kultuuri säilitamise ja arendamise rolli⁵⁰.

Turureeglite suurem usaldamine mõeldav suuremates riikides, kus teatritarbijate hulk turul on suurem ning seega on ühel teatril võimalik teenindada enamaid vaatajaid ning teater ei ole defineeritud kui üks vältimatuid rahvuskultuuri edasikandvaid jõude.

b) Teatrite viimine KOV otsealluvusse

Teise lähenemise taga peitub ühest küljest Euroopa Nõukogu liikmete üldine suundumine suuremale kultuuri demokratiseerimisele ning selle peamise vahendina nähtava detsentraliseerimise ja subsidiaarsuse poole. Teisalt peitub selle taga sund kitsenevate keskvõimu rahaliste võimaluste raamistikus täiendavate tuluallikate leidmisele. See lähenemine on leidnud edukat rakendamist suuremates riikides, kus regionaalne omavalitsustasand omab piisavat kaalukust ning tulubaasi, et tagada teatri säilitamisel rahvuslikud eesmärgid, ning pakub seega piisavat garantiid mitte ohustada üht riiklikult prioriteetseks tunnistatud kandvat kultuurivaldkonda. Selle süsteemi toimivus on aga riikides, kus riigi väiksuse tõttu on kohaliku omavalitsuse võimalused rahvuslikult kaalukate organisatsioonide finantseerimisel piiratud, nagu näiteks Eesti KOV puhul (Joost 2000), küsimärgi alla seatud. Alternatiivse detsentraliseeriva ehk keskvõimu

⁵⁰ Kommertsprojektid on erinevates riikides omased kasumit taotlevate äriühingu tüüpi organisatsioonidele, nn kõrgkultuuri edasikandvad institutsioonid tegutsevad ka turutingimustes mittetulundussektoris

otsustusprotsessist eemaldava lahendusena on rakendatud „Kunstide nõukogu mudelit“. Riiklike eesmärkidena nimetatavate rahvus- ja kõrgkultuuri püsimine ei ole ebastabiilsetes tingimustes, mis kaasnevad nii erastamise kui liialt nõrgale kohalikule omavalitsusele andmisega, tagatud (Buechel 2001). Hoolimata seisukohtadest, et Eesti teatri- või kultuuripoliitikas üldisemalt on riigi osalus liialt suur (Lagerspetz 2001; „Luup“ 2001; „Postimees“ 2001), on teatripoliitika vallas võimalik vastukaaluks välja tuua, et ka mujal Euroopas on keskvalitsuse või delegeerituna regionaaltasandi roll teatrite alalhoidmises teadlikult institutsionaliseeritud. Selles kultuuripoliitika alampoliitikas, on üksmeelselt tunnistatud vajalikuks erandi tegemine keskvalitsuse osaluse maksimaalse eemaldamise osas. Riikliku osaluse määra liigsus võib olla⁵¹ tõene mõne teise kultuuripoliitika komponendi puhul, kuid antud uurimuse põhjal saab väita, et vähemalt teatripoliitika puhul see tõestust leidnud ei ole. Retooriliselt võiks öelda, et kohalikul tasandil otsustaks kultuurilise demokraatia raames, kui palju ressursi ühte kunstiliiki paigutatakse, kuid väikerahva puhul, kus teatri roll on rahvusliku kultuuri säilitamise seisukohalt olulisel kohal, on keskse kontrolli kaotamise korral oht mitte tulla toime seatud rahvuslike prioriteetide kaitsmisega.

⁵¹ Praegu puuduvad Eestis põhjalikumad uuringud ka teiste kultuuripoliitika valdkondade osas, mistõttu see väide ei pruugi kehtida ka teistele kultuuripoliitika komponentidele

Arvestades Eesti sotsiaalsed olukorda, väga väikest turgu ning teatrিতেgemise suhtelist kallidust, on toetuse kaotamise puhul oht teater eksisteerival ja rahvuslike prioriteetidega⁵² fikseeritud kujul välja suretada (Mangset 1995; Ratzenboeck 2001).

c) Status quo aktsepteerimine ja arendamine

Kolmas variant oleks olemasoleva süsteemi põhimõtteline aktsepteerimine ning sellega jätkamine. Silmas tuleks aga pidada nii efektiivistamise raames tehtud arendusi võrdlusriikides - nt kunstide nõukogu rolli ja võimu suurendamine *a la* Suurbritannia või Skandinaavia - ning Eesti Vabariigi Riigikontrolli kvalitatiivset kriitikat toimiva teatripoliitika aadressil. Riigikontrolli auditis tehti teatripoliitika süsteemile muuhulgas järgmisi etteheiteid:

- Kultuuriministeeriumi arengukava ja tegevuskavad on üldsõnalised ega sätesta terviklikku ülevaadet teatrite arengust. Puudub terviklik lähenemine teatrisüsteemi arengule;

- Toetuse eraldamisel ei peeta kinni kehtivast korrast ning realselt puuduvad ka ühesed põhimõtted teatritele toetuste eraldamiseks;

- Küllastajate tellimise põhimõtte rakendamisel ei ole seni kinni peetud teatrite tulemustest, mistõttu ei ole

⁵² Vt Lisa 3 - Väljavõte Riigikogu otsusest „Eesti riigi kultuuripoliitika põhialuste heakskiitmine“

arusaadav, miks tellitakse külastajaid just mingites osutatud mahtudes;

- Toetuste eraldamise põhimõtted pole ühesed ning selgelt mõistetavad kõigi turul opereerivate osapoolte jaoks;

- [---] puudub terviklik lähenemine teatrisüsteemi arengule, mis ei võimalda saada selget ülevaadet teatrite võrgustikust ja selle arendamisest (Riigikontroll 2001).

Eeltoodust võib järeldada, et hoolimata teatripoliitika mudeli sobivusest läbi võrdluse teiste riikidega, on teatripoliitika teadliku kujundamise ja süsteemi praktilise korralduse juures selgeid puudujääke. Täiendavaid takistusi toovad intervjuudes välja ka teatrijuhid (Saar 2002; Viller 2002; Allik 2002). Nad kinnitavad, et üheks teatrimaastikule lähiajal planeeritavaks muutuseks on osade riigiasutustena toimivate teatrite muutmise sihtasutusteks. Nii püütakse lahendada riigiasutusena toimimisega kaasnevaid juriidilisi probleeme, mis ei võimalda teatritel kaasaegsete kultuuriorganisatsioonidena autonoomsemalt ning võimalikult efektiivselt majandada. Teiseks võimaldaks staatuse muutmise teatrijuhtide hinnangul astuda sammu pikemas perspektiivis erasektorist kapitali kaasamise poole. Kolmandaks saaksid teatrid sihtasutusena lihtsamini võtta laenu arendustegevuseks või projektide ettevalmistamiseks - praegu toimub laenu võtmine läbi keskaparaadi.

Nii Viller (2002), Saar (2002) kui ka Allik (2002) toovad juriidilise vormi muutmiseks välja sarnased põhjused - praegune süsteem ei võimalda tänu riigiasutuse staatusele ja seotusele riigikassaga teatritel operatiivselt ja neile kasulikult kasutada ja käsutada praegu juriidiliselt riigile kuuluvat vara (nt tehnoarki, transporti ning ruume ja hooneid). Esiteks takistab see ratsionaalset majandamist teatri parima äranägemise järgi. Teiseks ei võimalda seaduslike meetoditega teenida piletitulule täiendavaid omatulusid ruumide, tehnika ja tehnilise personali kaudu, mis aga pingelistes rahandusoludes vajalik ja kasulik oleks. Praegu ei ole teatrijuhtide sõnul võimalik teatritegevuse toetamiseks täiendavaid rahalisi vahendeid täielikult seaduslike meetoditega juurde tuua. Tulusid teenida on võimalik, kuid teater saab enda käsutusse raha vastu võtta ainult kulude katteks, kasum liiguks riigikassasse ja oleks sellest hetkest riigi, mitte aga teatri käsutuses olev lisavahend. Teatritel on võimalus riigikassast sihipärase taotluse alusel piltlikult neid samu vahendeid enda otstarbeks paluda, kuid esiteks võtab see aega nädalaid kuni kuid (mille kestel projekt võib luhtuda) ja teiseks ei pruugi riik seda kui riigieelarve seadusega eraldatud summale täiendavat raha teatrile aasta keskel eraldada (seda hoolimata sellest, et faktiliselt teenis selle raha teater oma täiendava tegevusega). Seega sihtasutuseks muutumine muudaks teatreid autonoomsemaks ja kaudse tagajärjena ka lahtiriigistaks nad teatud määral.

Sihtasutusteks muutumise puhul on küsimuseks, kes määratakse sihtasutuse nõukogusse ehk milline on sihtasutuse nõukogus näiteks riigi, erakondade ja teatriringkondade esindajatel. See võimaldab hinnata teatritele antavat reaalselt iseotsustusõigust tulevikus. Riigi vaatepunktist on välja toodav huvi riikliku kultuuripoliitika elluviimise tagamiseks toetust saavate sihtasutuste tegevuse üle teatud kontrolli säilitamiseks, mida saab teostada riigi poolt nimetatud esindajate kaudu. Samas, kui nõukogudesse nimetatakse riiklikest poliitilistest hetkesuundumustest tulenevalt näiteks poliitiliste erakondade esindajaid, muudaks see teatrite sihtasutuste nõukogud ebastabiilseks poliitikast sõltuvateks organiteks. Seega tuleb eraõiguslike organisatsioonide - sihtasutuste - rajajatel lahendada dilemma, kas lasta teatritel muutuda iseseisvamaks ning neid rohkem usaldada või garanteerida selgelt ja ka avalikkusele demonstreeritavana riigi huvide esindamine ja kaitstus läbi riigi osaluse sihtasutuste nõukogude tegevuses.

Vaatlusaluse teatrite arengu ja juhtimise vabaduse seisukohalt võimaliku positiivse arengu üheks potentsiaalseks ohuks on pikemas perspektiivis heitlikult muutuvates poliitilistes tingimustes riiklike toetuste vähendamine kui populistlik samm. Seda võimaldaks argumenteerida teatrite kui eraõiguslike subjektide staatus ning nende kohustus ise oma käekäigu eest hea seista nagu näiteks Eesti Riigi loomisaegadel. Kaasajal satuks see aga vastuollu Euroopas

erinevates tingimustes ühtselt kujunenud vaatega kõrgkultuursele teatrile kui kultuuri hoidja ja arendaja turutingimustest võimalikult suurel määral sõltumatu säilitamise olulisusest, mis on samasuguseks kujunenud ka Eestis. Üks intervjueeritud teatrijuhtidest näeb võimaliku lahendusena sihtasutuste asutamist käsikäes finantseerimist garanteerivate pikaajaliste lepingutega; teine nende asutamist 100%liselt riigi poolt, mis säilitaks seose riiklikkusega⁵³. Teatrijuhtide hinnangutes kajastub, et reaalselt soovitakse sihtasutuseks muutuda vaid keskvalitsusest juriidilise lahtisidumise mõttes, mitte aga finantsgarantiide mõttes, mistõttu käsitlesin seda võimalikku arengut just *status quo* lõigu raames, kuna vaadeldud kahe mudeli lõikes reaalselt muutust ei toimuks.

4.3 Järeldused ja Eesti teatripoliitika võimalikud arengud

Hoolimata mitmetes muudes halduspoliitika valdkondades kaalutavast või teostatavast erastamisest ja delegeerimisest näiteks kohaliku võimu tasandile, saab käesoleva uurimuse põhjal väita, et Eesti teatripoliitika puhul ei ole see

⁵³ Kuna praeguste riigiteatrite eesmärk ei ole äriiline tegevus, vaid kultuuri säilitamine ja arendamine, peavad juhid just seda juriidilist vormi ka täiendava kõrvalise toetava kapitali kaasamise võimaluse argumendist tulenevalt mõttekaks. Lisaks soovitakse jätkuvalt saada osa riiklikust toetusest, mis aga isemajandava äriühingu korral küsitav oleks

otstarbekas. Seda kinnitavad kogemused ja sellekohased uurimused teistest riikidest ning ka Eestis riiklikult seatud kultuuriprioriteedid, milles teatrile on poliitikute ja kultuuri hindamise teostajate, kriitikute poolt antud Eesti kultuurises arengus tähtis koht.

Eesti turg on väga väike. Juba Soome turu puhul (5 miljonit elanikku) räägitakse kultuurituru väiksusest ning hinnatakse kultuuritööstuses vabaturu reegleid suhteliselt rakendamatuteks (Mitcell 2001). Lisaks viitavad uurijad väikeste või nõrkade munitsipaalüksuste kätte teatrifunktsioonide delegeerimise praktilistele ohtudele⁵⁴. Seega põhimõtteliselt, süsteemi arhitektuuri mõttes, ei ole Eesti suuruse kultuurikandjate ruumi puhul võimalik riiklikku osalust teatrit kui kultuuri üht väidetavalt toetavat osa ohustamata oluliselt vähendada. Iseküsimuseks on väljakujunenud teatripoliitika elluviimise kavandatus, ainulisus, ühtsus ning konkreetsus - ehk kvaliteet.

Tulevikus on võimalik teiste riikide eeskujul ning Eesti enda arengust johtuvalt vähendada riikliku toetuse osakaalu teatrite finantseerimises. Selle eelduseks on aga riiklike

⁵⁴ Mangset (1995) toob riskidena välja ohud, et kultuurivaldkond jääks alla tugevamatele munitsipaalvaldkondadele ning kaotab ressursse. Lisaks leiab ta, et kohalikel kultuurihaldajatel ei ole piisavalt teadmisi ning tänu hariduse ja turismi olulisusele ka kestvat huvi kultuuriküsimustega tegelemiseks, mis omakorda kahjustaks kultuuri kui terviku ühtlast haldamist riigis

vahenditega (nt Euroopa Nõukogu poolt eraldi vaadeldava küsimusena soosiva seadusandlusega) erasektoris toetamismotivatsiooni tekitamine näiteks maksusüsteemi või teatritele suunatud soodsate pangalaenude kaudu (Euroopa kultuuripoliitikate kompendium 2001; The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation 2000) ning ka kohalike omavalitsuste osaluse olulisuse rõhutamine. Siia lisandub ka teatrite juhtimise suunamine intensiivsemale riigieelarvelise garanteeritud toetuse välise finantseeringu leidmisele ning kohaliku omavalitsuse kaasamisele. Viimase üheks uudseks võimaluseks oleks omavalitsusliitude tugevnedes viimaste ühisosalus maakonnakeskustes paiknevate teatrite toetamises pseudoregionaalse omavalitsuse vormina. Vastavad kogemused on olemas ka üksikutes teistes riikides.

Euroopa Nõukogu detsentraliseerimise põhimõtete (Euroopa kultuuripoliitikate kompendium 2001) elluviimise üheks kaalumist väärivaks võimaluseks Kultuurkapitali kontseptsiooni ümbervaatamine Skandinaavia eeskujul. Täiendavalt riigi väiksusest tulenevale keskvõimu osaluse säilitamise vajadusele oleks mõeldav selle osaline täiendav suunamine neutraalsemale ja naturaalsemale kunstisüsteemi osale Kultuurkapitalile, muutes viimase üksiktoetusi jagavast organisatsioonist kultuuripoliitikat elluviivaks valitsusväliseks organisatsiooniks, millele kui ühele algsele eesmärgile on viidanud ka Kultuurkapitali taasloojad (Kultuur ja Elu, 1999).

Need võimalikud arengud ei saaks jääda aga ainult teatrite alt-üles initsiatiivile toetuma, välja arvatud juhtimisvõtete laiendamine intensiivsele *fundraising*-ule, kuna nii kultuuri laiemat toetamist soosiva atmosfääri kui ka tugevnenud kohalike omavalitsuste tagamine kuulub keskvõimu mitte teatrite kui kunstiasutuste kompetentsi. Lahendus ei ole riikliku toetuse kaotamine, kuid seda on täiendavate tuluallikate otsimine ning nende leidmise võimaluste tekitamine näiteks motiveeriva seadusandluse näol nagu on kogemuseks mitmetes Lääne-Euroopa riikides.

Kokkuvõte

Käesoleva töö üldisemaks eesmärgiks oli Eesti riigi rolli lahtimõtestamine teatripoliitikas. Uurimuses vaatlesin esiteks erinevate riikide teatripoliitika üldistavaid mudeleid ning seejärel hindasin nende foonil Eesti praegust teatripoliitikat. Et avada Eesti riiklikku teatriorganisatsiooni detailsemalt, peatusin ka siinsete riiklike teatrite juhtimismehhanismil, mis on keskväimu poolt ette kirjutatud. Eesti teatripoliitika olemasolu ja kvaliteedi hindamisel kasutasin lisaks enda üldistavamale analüüsile Eesti Vabariigi Riigikontrolli 2001. aastast pärinevat teatripoliitika planeerimise ja eelarvestamise auditit.

Lääne kultuuriruumi riikide kultuuripoliitika (teatripoliitika) vaatlemiseks kasutatud Euroopa riikide analüüs näitas, et teatripoliitikat teostatakse kahe üldisema mudeli kohaselt, milleks on „Kunstide nõukogu mudel“ (delegeeritus valitsusvälisele organile) ja „Kultuuriministeeriumi mudel“ (tsentraliseeritus). Uurimus osutas muuhulgas, et ka riikides, kus munitsipaalsel või regionaalsel omavalitsusel on teatripoliitikas suurem roll, ei ole keskvalitsus oma rolli minetanud ning planeerib ja viib vastavat poliitikat ellu ise või delegeerib ülesanded Kunstide nõukogule, mis kaasab otsusetegemise protsessi suuremal määral eksperte kunstiringkondadest.

Eesti teatrihaldussüsteemi saab kirjeldada kui tsentraalset, kuid oluline on välja tuua ka teatud

detsentraliseerimise ilminguid, mille põhiliseks vormiks Eestis on Kultuurkapital ning sellele alluv teatri sihtkapital. Teatri sihtkapital, kaasates otsusetegemise protsessi valdkonna spetsialiste, jaotab näitlejatele, erialaliitudele ning üksikprojektidele Kultuuriministeeriumi poolt eraldatavatele summadele täiendavaid rahalisi vahendeid ning toetab nii keskvalitsusvälise organina teatrite tegevust.

Uurimuses selgus, et Eesti suhteliselt tsentraliseeritud süsteem, kus teatrite rahastamise eest vastutab peamiselt keskvalitsus, ei ole erandlik ning leiab lisaks teistele postkommunistlikele maadele laialdast rakendust ka autoriteetsetes arenenud riikides, kus poliitikaanalüüsiks ja -kujundamiseks on olnud rohkem aega kui arenevas Eestis. Konkreetsemal tasandil Eesti teatripoliitika praktilisi probleeme vaadeldes tõin peamiselt Riigikontrolli auditi toel välja probleemid, mis teatripoliitika arendamiseks ning efektiivistamiseks lahendusi vajavad - need küsimused on nii strateegilist laadi (Kultuuriministeeriumi tegevus) kui tulenevad ka teatrite igapäevaprobleemidest (nt võimalus iseseisvalt ja efektiivselt majandada). Põhilisi probleeme, mida rõhutas ka Riigikontroll, on teatrite rahastamise reaalne läbipaistmatus, mistõttu, arvestades osade teatrijuhtide soovi muuta teatrid riigiasutustest eraõiguslikeks sihtasutusteks, on tarvilik teatripoliitika põhimõtete pikemaajaline fikseerimine ning riigilt oluliste kultuurikandjatena toetust saavate teatrite ja riigi suhete selge reguleerimine.

Käesolev töö näitas, et kuigi Eesti teatripoliitika on suures osas kujunenud inertselt *ad hoc* põhimõttel, ei vaja ta mudelina üldistades struktureaalset reformimist - Eesti teatripoliitika mudel vajab aga edasist teadlikku ja järjepidevat arendamist ning süsteemset elluviimist, et tagada ka kiiresti muutuv keskkonnas teatrite rolli jätkumine Eesti kultuuri kandjate, rikastajate ja arendajatena nagu neid enamikes vaadeldud riikides käsitletakse.

Lisa 1

Töös vaadeldud riigid kahe mudeli lõikes:

	Kultuuriministeeriumi mudel	Kunstide nõukogu mudel
Aserbaidžaan	X	
Austria	X	
Bulgaaria	X	
Eesti	X	
Hispaania		X
Inglismaa		X
Itaalia	X	
Leedu	X	
Liechtenstein	X	
Läti	X	
Norra	X	X
Poola	X	
Portugal	X	
Prantsusmaa	X	
Rootsi	X	X
Rumeenia	X	
Saksamaa	X	
Sloveenia	X	
Soome	X	X
Taani	X	X
Ungari	X	
Venemaa	X	

Koostatud tuginedes peamiselt Euroopa kultuuripoliitikate kompendiumi artiklitele ning The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation andmeteale

Riigiteatrite, Tallinna Linnateatri ja rahvusooper „Estonia” tulud 2000. aastal tuhandetes kroonides

	Tartu „Vanemuine”		Eesti Draamateater		Vene Draamateater		Eesti Riiklik Nukuteater		Tallinna Linnateater		Vanalinna-stuudio		Pärnu „Endla”		Viljandi „Ugala”		Rakvere Teater		Estonia		Kokku	
Riiklik toetus		35935		14891		7690		5480		7260		4387		7795		7710		5890		50804	147842	
% Teatri lõikes	80,7		53,0		63,3		61,0		35,4		46,6		58,8		68,7		51,2		71,5			
% Artikli lõikes		24,3		10,1		5,2		3,7		4,9		3,0		5,3		5,2		4,0		34,4	100	
Muud riigieelarvelised toetused		1264,3		103,6		826,2		1678		0		1000		0		1186		1086		5000	12144	
% Teatri lõikes	2,8		0,4		6,8		18,7		0,0		10,6		0,0		10,6		9,4		7,0			
% Artikli lõikes		10,4		0,9		6,8		13,8		0,0		8,2		0,0		9,8		8,9		41,2	100	
Toetus kohalikust eelarvest		254		0		0		0		4888		0		0		0		0		0	5142	
% Teatri lõikes	0,6		0		0		0,0		23,8		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0			
% Artikli lõikes		4,9		0,0		0,0		0,0		95,1		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	100	
Põhitegevusega kaasnevast majandustegevusest saadav tulu		1122,8		2560		158,5		262,9		0		256		1878		300,9		1032		2759	10330,6	
% Teatri lõikes	2,5		9,1		1,3		2,9		0,0		2,7		14,2		2,7		9,0		3,9			
% Artikli lõikes		10,9		24,8		1,5		2,5		0,0		2,5		18,2		2,9		10,0		26,7	100	
Päässetemüügist laekuv tulu		5467,2		10176		2622		1332		4284		3738		3098		2011		2455		11313	46494,2	
% Teatri lõikes	12,3		36,2		21,6		14,8		20,9		39,7		23,4		17,9		21,3		15,9			
% Artikli lõikes		11,8		21,9		5,6		2,9		9,2		8,0		6,7		4,3		5,3		24,3	100	
Annetused, sponsortulud		492,8		298		123,9		227,9		3649		0		214,6		9,8		0		1173	6188,24	
% Teatri lõikes	1,1		1,1		1,0		2,5		17,8		0,0		1,6		0,1		0,0		1,7			
% Artikli lõikes		8,0		4,8		2,0		3,7		59,0		0,0		3,5		0,2		0,0		18,9	100	
Muud tulud		14,7		48,1		724,1		0		438,8		37		269,6		0		1044		0	2576,7	
% Teatri lõikes	0,03		0,2		6,0		0,0		2,1		0,4		2,0		0,0		9,1		0,0			
% Artikli lõikes		0,6		1,9		28,1		0,0		17,0		1,4		10,5		0,0		40,5		0,0	100	
Kokku		44551		28077		12144		8981		20519		9418		13255		11218		11507		71049	230718	
% Teatri lõikes	100		100		100		100		100		100		100		100		100		100			
% Artikli lõikes		19,3		12,2		5,3		3,9		100		4,1		100		4,9		100		30,8	100	

Väike- ja erateatrite tulud 2000. aastal tuhandetes kroonides

	Von Krahli Teater		Kuressaare Linnateater		Ilmarine		Lepatriinu		Tuuleveski		VAT Teater		Kokku
Riiklik toetus		1500		811		310		0		0		230	2851
% Teatri lõikes	41,1		22,7		41,2		0,0		0,0		11,3		100,0
% Artikli lõikes		52,6		28,4		10,9		0,0		0,0		8,1	
Muud riigieelarvelised toetused (sh investeeringud)		200		130		10		10		32		108	490
% Teatri lõikes	1,1		0,7		26,5		2,0		2,1		6,5		100,0
% Artikli lõikes		40,8		26,5		0,3		2,0		6,5		22,0	
Toetus kohalikust eelarvest		50		602		260,6		43		36		574	1565,6
% Teatri lõikes	1,4		16,8		38,5		33,9		2,7		28,2		100,0
% Artikli lõikes		3,2		38,5		16,6		33,9		2,3		36,7	
Põhitegevusega kaasnevast majandustegevusest saadav tulu		366,9		203		0		0		0		0	569,9
% Teatri lõikes	10,1		5,7		35,6		0,0		0,0		0,0		100,0
% Artikli lõikes		64,4		203		0,0		0,0		0,0		0,0	
Päässetemüügist laekuv tulu		657,2		409		169,9		74		228		653	2191,1
% Teatri lõikes	18,0		11,4		18,7		7,8		3,4		32,1		100,0
% Artikli lõikes		30,0		409		169,9		74		228		29,8	
Annetused, sponsortulud		0		1425		0		0		3		470	1898
% Teatri lõikes	0,0		39,8		75,1		0,0		0,0		23,1		100,0
% Artikli lõikes		0,0		1425		0		0,0		3		24,8	
Muud tulud		874,2		0		1,7		0		7		0	882,9
% Teatri lõikes	24,0		0,0		0,0		0,0		2,3		0,0		100,0
% Artikli lõikes		99,0		0,0		0,2		0,0		0,8		0,0	
Kokku		3648,3		3580		752,2		127		306		2035	10448,5
% Teatri lõikes	100,0		100,0		34,3		100,0		7,2		100,0		100,0
% Artikli lõikes		34,9		3580		752,2		127		306		2035	10448,5

Koostatud Riigikontrolli 2001. aasta teatripoliitika planeerimise ja eelarvestamise auditi põhjal.

Lisa 3

Väljavõtteid Riigikogu 1998. aasta 16. septembri otsusest „Eesti riigi kultuuripoliitika põhialuste heakskiitmine“:

Eesti kultuuripoliitika põhialused:

- Eesti riigi kultuuripoliitika tuleneb rahva poolt põhiseaduse vastuvõtmisega riigile pandud kohusest tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade.
- Kultuuripoliitika põhieesmärgiks on tagada eesti rahvuskultuuri traditsioonide kestmine, vähemusrahvuste kultuuriautonoomia toetamine ning professionaalse ja rahvakultuuri elujõulisus kõigis kultuurivaldkondades.
- Kultuuripoliitiliste otsuste tegemisel ja raha eraldamisel kultuurilistel eesmärkidel lähtutakse järgmistest Riigikogu VIII koosseisu heakskiidetud seisukohtadest: [---]
 - o kultuuri toetamiseks eraldatakse vahendeid nii otse riigieelarvest kui ka Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu nende tegevust reguleerivate seaduste alusel;
 - o riik peab tema omandis olevate kultuuriasutuste suhtes käituma heaperemeheliku ning perspektiivitundelise omanikuna. Nende asutuste omandivormi muutmine on vajalik ja mõttekas juhul, kui toimuv sisuline tegevus leiab uues vormis vabama ning turvalisema arengu; [---]
 - o jätkub teatrikunsti riiklik toetamine; [---].

Vabariigi Valitsuse tegevuskava riigi kultuuripoliitika elluviimisel lähiaastatel:

I. TEATRIKUNST

1. Eestis tuleb teatrikunsti vaadelda tervikuna ja süsteemselt. Esimese grupi moodustavad riiklikud repertuaariteatrid (9 üksust). Teise gruppi kuuluvad etendusasutuse seaduse alusel registreeritud erateatrid ja munitsipaalteatrid. Kolmandasse gruppi on arvatud näiteringid, kooliteatrid, harrastustrupid. Viimast ühendab ja nende tegevust koordineerib Eesti Harrastusteatri Liit.

Teatrikunsti finantseerimist saab vaadelda ühtse tervikuna, lähtudes etendusasutuse seadusest.

2. On otstarbekohane jätkata:

- riigipoolset teatrikunsti toetamist teatri omandivormist olenemata, eesmärgiga hoida teatrikülastajate arvu vähemalt 800 000 külastuse tasemel aastas ja keskmine piletihind mitte üle 1% riigi keskmisest palgast; [---]

- teatrisüsteemi korrastamist, omandivormi muutmist ja ümberstruktureerimist lähikümnendil. [---]

Kasutatud materjalid

Kirjandus

Alperyte, I. 1999. "George Soros Foundation and its impact on the development of contemporary Lithuanian theatre". In: *Proceedings. 5th International Conference on Arts & Cultural Management*, Eds. Liisa Uusitalo & Johanna Moisander. Helsinki: HeSe PRINT.

Auvinen, T. 1999. "Opera house - A difficult thing to manage? Artistic-economic dichotomy and its manifestations in the organizational structures of four opera organizations". In: *Proceedings. 5th International Conference on Arts & Cultural Management*, Eds. Liisa Uusitalo & Johanna Moisander. Helsinki: HeSe PRINT.

Bakke, M. 2001. "Cultural policy in Norway." *Journal of Arts Management, Law & Society*, Vol. 31 Issue 1, pp. 10-34.

Bakke, M. 2001. "Nordic cultural policy in transition." *Journal of Arts Management, Law & Society*, Vol. 31 Issue 1, pp. 5-10.

Banham, M. [1988] 1995. *The Cambridge Guide to World Theatre*. Cambridge: University Press.

Baniewicz, E. 1996. "Theatre's lean years in free Poland." *Theatre Journal*, 48.4, pp. 461-478

Buechel, T. 2001. "Liechtenstein". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/liechtenstein4.pdf>
05.02.2002

Cherneva, R. 2001. "Bulgaria". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/bulgaria4.pdf>
05.02.2002

Copic, V. 2001. "Slovenia". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/slovenia4.pdf>
05.02.2002

Duelund, P. 2001. "Cultural policy in Sweden." *Journal of Arts Management, Law & Society*, Vol. 31 Issue 1, pp. 34-57.

- Dunn, W. N. [1993] 2001. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall
- Frankland, S, Morris V., B. 1995. „Are lotteries the solution to the funding challenges facing arts organizations in Britain and America?“ In: 3rd *International Conference on Arts Management*, Eds. Michele Quine and Helga Laszló. London: Barbican.
- Gaevskaja, M. 2000. „Мы не выдержали испытания деньгами“. *Культура*, 28 (7236), стр. 9.
- Hartnoll, P. ed. [1983] 1995. *The Oxford Companion to the Theatre*. Oxford: Oxford University Press.
- Heidenheimer, A. J., Heclo, H., Adams, C. T. 1990. *Võrdlev halduspoliitika*. Tõlk. Ivar Tallo. Tallinn: Külim.
- Helavuori, H.-L., Niemi, I. 1989. „Finland“. In: *Nordic Theatre Studies*, ed. Kela Kwam. Copenhagen: Munksgaard. pp. 41-46.
- Joost, T. 2001. „Lepinguline delegeerimine ja sellele hinnangu andmine“. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool
- Kalju, P. 1998. „Teater ja muutus: Teatri koht Eesti ühiskonnas 1970-ndatest aastatest tänaseni“. Bakalaureusetöö. Eesti Humanitaarinstituut.
- Kangas, A. 2001. „Cultural policy in Finland.“ *Journal of Arts Management, Law & Society*, Vol. 31 Issue 1, pp. 57-79.
- Lagerspetz, M. 2001. „Estonia“. In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/estonia4.pdf> 06.02.2002
- Larsson, T., Svenson, P. 2001. „Cultural policy in Sweden.“ *Journal of Arts Management, Law & Society*, Vol. 31 Issue 1, pp. 79-97.
- Lember, V. 2000. „Riik Eesti spordisüsteemis“. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.
- Mamedaliyeva, S., Akhundova, N. „Azerbaijan“. In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/azerbaijan4.pdf>
 05.02.2002

Mangset, P. 1995. "Risks and benefits of decentralization: the development of local cultural administration in Norway." In: *3rd International Conference on Arts Management*, Eds. Michele Quine and Helga Laszló. London: Barbican.

Menear, P., Hawkins, T. 1988. *Stage Management and Theatre Administration*. Oxford: Schirmer Books.

Mitchell, R. 2001. "Finland". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/finland4.pdf>
05.02.2002

Open Society Institute. 1997. *Reform or Transition: The Future of Repertory Theatre in Central and Eastern Europe*. New York: Open Society Institute.

Peter Boyden Associates. 2000. *Roles and Functions of the English Regional Producing Theatres*. London: Arts Council of England.

Rähesoo, J. 1999. *Estonian Theatre*. Tallinn: Tallinn Book Printers.

Ratzenboeck, V. 2001. "Austria". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/austria4.pdf> 05.02.2002

Razlogov, K. 2001. "Russia". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/austria4.pdf> 07.02.2002

Santos 2001, L., L. 2001. "Portugal". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/portugal4.pdf>
05.02.2002

Simon, V., Berza, M. 2001. "Romania". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/romania4.pdf> 05.02.2002

Södeberg, M., Vahlquist, G. 2001. "Sweden". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.
<http://www.culturalpolicies.net/down/sweden4.pdf> 07.02.2002

Stavropoulos, P. 1996. "The politics of culture." *Social Alternatives*, Vol. 15 Issue 2, pp. 33-36.

The World Encyclopedia of Contemporary Theatre Corporation.
[1994] 2000. New York: Routledge.

Tolila, P. 2001. "France". In: *Cultural Policies in Europe: A Compendium of Basic Facts and Trends*. Strasbourg: Council of Europe.

<http://www.culturalpolicies.net/down/france4.pdf> 05.02.2002

Varbanova, L. 1999. "Privatization of culture: Comparative analysis of arts sector in selected Central and Eastern European countries". In: *Proceedings. 5th International Conference on Arts & Cultural Management*/, Eds. Liisa Uusitalo & Johanna Moisander. Helsinki: HeSe PRINT.

Zimmer, A., Toepler, S. 1996. "Cultural policies and the welfare state: The cases of Sweden, Germany, and the United States." *Journal of Arts Management, Law & Society*, Vol. 26 Issue 3, pp. 67-95.

Dokumendid

Eesti Lavastajate Liidu ja Eesti Vabariigi Kultuuriministeeriumi vaheline kollektiivleping. 2001.

Eesti riigi kultuuripoliitika põhialuste heakskiitmine. Riigi teataja I 1998, 81, 1353.

Eesti Teatrijuhtide Liidu ja Eesti Vabariigi Kultuuriministeeriumi vaheline kollektiivleping. 2001.

Eesti Vabariigi Riigikontroll. 2001. *Teatripoliitika planeerimine ja eelarvestamine*.

Etendusasetuse seadus. Riigi teataja I 1997, 11, 94.

Kultuuriministeerium. 2002. *Kultuuriministeeriumi arengustrateegia projekt*.

Kultuuriministeeriumi põhimäärus. Riigi teataja I 1996, 80, 1443.

Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuuritöötajate Ametiliidu ja Eesti Teatriliidu vaheline palgakokkulepe. 2002.

Kultuurkapitali seadus. Riigi teataja I, 46, 772.

Maavalitsuste haridus- ja kultuuriosakondade põhimäärused.
<http://www.riik.ee>
15.05.2002

Rahvusoperi seadus. Riigi teataja I 1997, 93, 1558.

Rakvere Teater. 2001. *Rakvere teatri arengukava projekt.*

Rakvere Teater. 2001. *Rakvere teatri personalistruktuur.*

Rakvere Teatri põhimääruse kinnitamine. Riigi teataja lisa 1997, 163/164, 910.

Riigikogu Kultuurikomisjoni protokollid 1997–2002.

<http://www.riigikogu.ee>

05.15.2002

Teater „Vanemuine“. 2002. *„Vanemuise“ juhtimisskeem ja struktuur*

Teater „Vanemuine“. 2002. *„Vanemuise“ teatri loominguulise personali formaalse hindamissüsteemi väljatöötamise ja rakendamise kavand.*

Viljandi Draamateater „Ugala“ arengukava.

Viljandi Draamateater „Ugala“. 2002. *„Ugala“ juhtimisskeem ja struktuur.*

Viljandi Draamateatri „Ugala“ põhimääruse kinnitamine. Riigi teataja lisa 1997, 163/164, 913 (Muutmine RTL 2000, 127, 2033).

Intervjuud

Allik, Jaak (Viljandi Draamateater „Ugala“ teatrijuht; End. Kultuuriminister). 15.03.02. Viljandi.

Noormets, Andres (Eesti Lavastajate Liidu esimees). 15.03.02. Viljandi.

Priks, Eneken (Eesti Teatriliit). 04.02.02. Tallinn.

Saar, Indrek (Rakvere teatri teatrijuht; Eesti Teatrijuhtide Liidu esimees). 07.02.02. Rakvere.

Viller, Jaak (Teater „Vanemuine“ direktor; End. Teatrijuhtide Liidu esimees). 19.02.02. Tartu.

Theater in cultural policy: an analysis of the Estonian theatre policy via a comparison of different models of cultural administration in Europe

Résumé

Theater, as we know it today in the western cultural hemisphere has been a common part of the lives of peoples of different countries a couple of thousand years by now. There were public theatres in both Ancient Greece and Rome. In the course of centuries different functions and forms of theatre emerged and in addition to the theatres administered and financed by the central government private theatres appeared. Nowadays, the ratio between the theatres enjoying the benefit of state support and those being denied it varies considerably in different countries.

The purpose of this Bachelor's thesis is to evaluate the state and development of the Estonian theatre policy by comparing the cultural policies of different states and that of Estonia. The study will also shortly focus on the organization and management of the public theatres in Estonia. Also the counterparts in theatre policy formation, implementation and evaluation will be observed to evaluate the state and quality of the theatre policy in Estonia.

This study shows that despite the fact that Estonian theatre policy has been developing mostly on an *ad hoc* basis the general model of it does not need structural reforms. The

model of Estonian theatre policy is nevertheless in need for an improved conscious formation, development and a systematic implementation, as it is also pointed out in the course analysis when handling the weaknesses of the current system.

The thesis observes different models used for cultural policy in countries in Europe. There are two main models to be considered in order to evaluate the system in Estonia - the Ministry of Culture model and the Arts Council model. The former has an emphasis on a greater role of the central governing body in the administration and financing of theatres, the latter has its emphasis on delegating these responsibilities away from the center to a non-governmental body. In the case of Estonia the theatre policy model leans towards the centralized one. At the same time there do exist certain signs of the use of the decentralized model in the form of using a modified type of the Arts Council for providing small grants to the performers in addition to the public funding guaranteed to the theatres by the Ministry of Culture.

All in all there is no clear answer to which one of the two models should be considered superior to the other since the choice depends on the historical background, traditions and also market size of the countries. It can be said that omitting the problems that the theatre policy in Estonia is facing, as a generalized model, it is a widely recognized way of organizing cultural life in several developed but also in developing European countries.